



*Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Office of the Chief Economist
Oficina del Economista Jefe
Working Paper # 397*

Apertura, Reforma y Mercado de Trabajo: La experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú

Carmen Pagés¹
Oficina del Economista Jefe
Banco Inter-Americano de Desarrollo

Mayo, 1999

¹ Este documento fue preparado a petición de la Division de País 5 del departamento Regional 3 (BID). Las opiniones expresadas en este documento reflejan la opinión de la autora y no aquellas de la región 3 o del Banco Inter-Américo de Desarrollo. Agradezco los valiosos comentarios de Alberto Melo (RE3/OD5) y la ayuda de investigación suministrada por Martín Cumpa.

© 1999

Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

For a complete list of publications, visit our Web Site at:
<http://www.iadb.org/oce>

Resumen

A principios de los años noventa, el Perú inició un ambicioso programa de apertura económica y reformas estructurales. La apertura supuso una drástica reducción en la tarifa promedio y una total eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación. Por su parte, las reformas estructurales comprendían un paquete de medidas, tales como la liberalización de los mercados de capitales y trabajo, la privatización de empresas gestionadas por el Estado, la reforma de la administración pública, y la reforma de los sistemas tributarios destinadas a reducir la intervención del Estado en la economía

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados que se han registrado a partir de 1993, las encuestas de opinión reflejan que el desempleo, la inestabilidad laboral y los bajos salarios son una fuente de preocupación muy importantes para los peruanos. Con esta motivación, este estudio examina la situación laboral en el Perú y encuentra evidencia de una profunda transformación en el mercado de trabajo durante los noventa.

En primer lugar, la creación de empleos en el sector privado se aceleró enormemente a partir de 1992. Sin embargo, el fuerte y simultáneo crecimiento en la oferta de trabajo ha incidido en que la tasa de desempleo no bajara sustancialmente durante este periodo. El motor de la demanda de trabajo parece encontrarse en la recuperación económica y las reformas iniciadas a principios de la década. Estas mismas reformas han contribuido al crecimiento en la productividad y los salarios reales, sobre todo para los trabajadores más calificados.

En segundo lugar, aunque las tasas de desempleo de los noventa son mayores que en la segunda mitad de los ochenta, el mercado de trabajo re-empieza trabajadores desplazados con mayor rapidez. En consecuencia, la duración del desempleo se ha reducido considerablemente durante los noventa y en 1996, figuraba entre las menores de América Latina.

En tercer lugar, los salarios de individuos de características similares han tendido a igualarse entre sectores y actividades. Así, aunque la informalidad ha tendido a aumentar, la prima por formalidad ha caído. Asimismo, las diferencias en el uso de capital humano entre sector formal e informal han tendido a caer, reflejando que el aumento de la informalidad no es debido a un mayor uso de mano de obra no capacitada en este sector. También, durante los noventa se ha acelerado la contratación de mujeres y trabajadores jóvenes en el sector formal lo que ha supuesto una caída en las diferencias en la composición de mano de obra entre los sectores tradicionalmente clasificados como informales y el sector formal. En consecuencia, el aumento de la informalidad parece deberse más al proceso de

división de empresas grandes y al nacimiento de empresas pequeñas que al crecimiento de un sector residual del mercado de trabajo.

En conjunto, el crecimiento del empleo, la mayor capacidad de re-empleo de trabajadores desplazados y la caída en la prima de formalidad sugieren un desempeño *más eficiente* del mercado de trabajo peruano. Sin embargo, esta transformación no está exenta de dificultades que a su vez, suponen nuevos retos para los responsables de la política laboral, educativa y económica del país:

Primero, los retornos a la educación han crecido sustancialmente durante los años noventa. En el corto plazo, este desarrollo ha resultado en un lento crecimiento de los salarios de los trabajadores menos calificados y en un aumento en la desigualdad del ingreso. En la primera mitad de los noventa, la caída en las brechas salariales entre hombres y mujeres; entre trabajadores asalariados y por cuenta-propia; entre jóvenes y adultos; y entre trabajadores rurales y de ciudad; contrarrestaron el aumento de los diferenciales por educación resultando en una caída en la desigualdad salarial total. Sin embargo, a partir de 1994, el crecimiento en los retornos a la educación parece dominar las tendencias distributivas y por primera vez en muchos años la desigualdad salarial está creciendo en el Perú. A largo plazo, el crecimiento en los retornos puede estimular una expansión en la educación y mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, en la medida que no todos los individuos puedan acceder a niveles de educación superiores, mayores retornos se traducirán en mayores desigualdades salariales también en el futuro.

Segundo, en los últimos años se ha registrado un cambio sustancial en la composición del empleo. Mientras que la expansión de la demanda ha sido especialmente favorable para las mujeres y los trabajadores más calificados, la situación laboral ha empeorado para los trabajadores menos calificados y los hombres de más edad. Sin embargo, a pesar de estos cambios, el desempleo y la tasa de inactividad de trabajadores calificados es mayor en el Perú que en otros países de la región.

Finalmente, la inestabilidad laboral ha crecido sustancialmente durante los noventa. Aunque la probabilidad de permanecer desempleado durante largos periodos ha caído, la probabilidad de perder un trabajo también ha aumentado durante este periodo. Asimismo, la proporción de trabajadores con contratos a plazo fijo o temporales ha crecido. Esta situación puede explicar la gran preocupación que existe por el desempleo y la inestabilidad laboral a pesar de que la tasa de desempleo está por debajo del promedio de la región.

Para afrontar estos retos se requiere una estrategia que preserve las ganancias en empleo y productividad registrados en los últimos años pero vaya más allá de la generación de empleos como objetivo de política económica. Los elementos de la estrategia que se propone son los siguientes:

- (1) Promoción de un entorno económico e institucional conducente a la generación de empleos y al crecimiento sostenido. Para ello, se propone la equiparación de beneficios y prestaciones de los contratos a tiempo parcial a otros contratos laborales, una nueva reducción en los costos de despido, una mayor equiparación entre las licencias de maternidad y las de paternidad y la atención específica a los trabajadores de más de 50 años.
- (2) Asegurar la liquidez y el rápido reemplazo de los trabajadores desplazados. El programa de estabilización y las reformas han generado un aumento en la inestabilidad laboral. Aunque desde el punto de vista de la asignación de recursos es eficiente promover la movilidad del trabajo, desde el punto de vista de un trabajador, la pérdida de su empleo, el proceso de búsqueda para encontrar uno nuevo y la adaptación a un nuevo entorno laboral puede ser costoso y en ocasiones traumático. Estos costos de bienestar se hacen especialmente patentes en periodos de recesión dado el contexto actual de menor inflación y menores costos de despido. Por ello se considera necesario el desarrollo de programas que aseguren la liquidez y el rápido reemplazo de los trabajadores desplazados.
- (3) Mejorar la calificación de la oferta. El crecimiento de los retornos a la educación ha contribuido a aumentar la desigualdad salarial. Sin embargo, el avance en la escolaridad se ha hecho más lento en los últimos años y un buen número de trabajadores calificados no encuentra trabajo porque sus calificaciones han quedado obsoletas o no corresponden con la demanda en el mercado. Todo ello implica la necesidad de impulsar políticas dirigidas a mejorar la oferta, la calidad y el acceso a la educación formal y ocupacional.

I. Introducción

A principios de los años noventa, el Perú inició un ambicioso programa de apertura económica y reformas estructurales. La apertura supuso una drástica reducción en la tarifa promedio y una total eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación. Por su parte, las reformas estructurales comprendían toda una serie de medidas, tales como la liberalización de los mercados de capitales y trabajo, la privatización de empresas gestionadas por el Estado, la reforma de la administración pública, y la reforma de los sistemas tributarios, destinadas a reducir la intervención del Estado en la economía

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados económicos que se han registrado a partir de 1993, los peruanos no están contentos con la situación laboral del país. En 1997, la encuesta de opinión Latinobarometro reflejaba que para más del 50 % de los encuestados, el problema más acuciante del país tiene su origen en el mercado de trabajo². Un 32 % respondió que el principal problema es el desempleo, otro 10% indicaba que lo que más le preocupa son los bajos salarios y un 9% adicional indicaba que el problema principal es la inestabilidad laboral. Otros problemas como corrupción, delincuencia, drogas o terrorismo atraen en comparación menos atención. Sólo la educación, en segundo lugar, después del desempleo, atrae un nivel de atención cercano al de los problemas laborales.

Sorprendentemente, en el Perú, los más preocupados por el desempleo son los encuestados con mayor nivel de estudios. Asimismo, los problemas laborales preocupan más en el Perú que en otros países (Ver gráficos 1.a-1.d). Los peruanos están especialmente preocupados por el desempleo y por la inestabilidad laboral, mientras que en comparación, los bajos salarios atraen menos atención que en otros países.

A juzgar por las cifras anteriores, existe un amplio sector de la sociedad peruana que está descontenta con la evolución de la situación laboral en el país. Sin embargo, como veremos más adelante las tasas de desempleo son de hecho inferiores a las registradas en otros países de la región. ¿Están las percepciones de los peruanos alejadas de la realidad, o es el diagnóstico de la situación laboral más compleja que la que se refleja en la tasa de desempleo? Aunque es posible que las encuestas de opinión estén influidas por el hecho de que otros problemas como la delincuencia, el terrorismo o la corrupción sean más importantes en otros países que en el Perú – y por lo tanto el desempleo preocupa menos en términos relativos en esos países— es sintomático que un porcentaje tan alto de la población apunte al mercado de trabajo como fuente principal de preocupación.

Con esta motivación, este estudio evalúa la situación del mercado laboral en el Perú durante los noventa. Para ello, usaremos información ya existente en estudios anteriores así como nuevos datos procedentes de las encuestas de hogares. En muchos casos, la

² El Latinobárometro es una encuesta de opinión realizada en las áreas urbanas de 17 países de América Latina. La encuesta recoge las opiniones de entre 1000 a 2000 personas de cada país sobre temas tales como intención de voto, participación en actividades políticas, percepciones acerca del estado del país y sus instituciones, problemas sociales, etc.

discusión se complementará con datos procedentes de encuestas de hogares de otros países de la región a fin de comparar la situación de el Perú con la de otros países en América Latina.

Para evaluar la situación del mercado laboral es necesario establecer de antemano que objetivos debe alcanzar un mercado de trabajo que funcione correctamente. La comparación entre Europa Occidental y Estados Unidos, por ejemplo, pone de manifiesto que la evaluación del desempeño de sus respectivos mercados laborales depende de los objetivos elegidos: Mientras unos destacan los bajos niveles de creación de empleo, y las altas tasas de desempleo en Europa con respecto a Estados Unidos, otros apuntan a los bajos niveles de desigualdad salarial encontrados en Europa y a la creciente desigualdad experimentada en USA. La mayoría de estudios del mercado de trabajo se centran en examinar si el mercado de trabajo funciona eficientemente. Esto implica que el mercado de trabajo utiliza plenamente la población adulta disponible, reasigna rápidamente a los trabajadores desplazados a empleos productivos y se rige por la ley de un precio, es decir individuos de características similares son retribuidos de manera similar independientemente del sector del mercado donde se ocupan. Aunque es indudable que la eficiencia es un objetivo importante que garantiza el uso óptimo de los recursos escasos, estudios recientes revelan la importancia de añadir otros objetivos, tales como la diversificación del riesgo de desempleo o la consecución de una distribución salarial sin grandes desigualdades, dada la relación que existe entre el desempleo o la desigualdad con otros problemas sociales como la pobreza, la violencia o la marginalidad.

En este estudio evaluamos el funcionamiento del mercado de trabajo bajo los objetivos de eficiencia, igualdad y diversificación de riesgo de desempleo. Nuestro análisis revela que el mercado de trabajo peruano ha sufrido una gran transformación durante la década de los noventa. En particular, encontramos que el mercado de trabajo peruano es hoy capaz de emplear a un mayor porcentaje de la población en edad de trabajar, reemplaza trabajadores desempleados con mayor rapidez y genera menores diferencias salariales entre individuos de similares características. Por todo ello es posible concluir que este mercado funciona hoy con mucha más eficiencia que antaño. Sin embargo, también encontramos motivos de preocupación: En primer lugar, las desigualdades salariales entre trabajadores con más y menos educación han crecido en los últimos años, generando una tendencia hacia una mayor dispersión del ingreso. En segundo lugar, el empleo se ha vuelto más inestable generando una mayor demanda de mecanismos de protección ante el riesgo de desempleo que, en su forma corriente, son insuficientes para garantizar una correcta diversificación de este riesgo. Finalmente, encontramos que mientras los adultos jóvenes y las mujeres han sido los principales beneficiarios de la transformación del mercado de trabajo, los trabajadores de más edad —especialmente los varones—han resultado perjudicados durante este proceso.

El resto de este documento esta organizado como sigue: En la sección II describimos sucintamente las fuente estadísticas utilizadas en este estudio. En la sección III analizamos la evolución del mercado laboral en el Perú buscando las causas que están detrás del profundo descontento de los peruanos. Esta sección esta subdividida en varios apartados.

En la sección 3.1, describimos la situación laboral antes de los noventa. En la sección 3.2, analizamos si el desempleo es un problema tan importante en el Perú como las encuestas de opinión parecen indicar. En la sección 3.3 examinamos si lo que se ve en las encuestas es un problema de segmentación laboral entre sector formal e informal, hombres y mujeres, campo y ciudad o individuos de diferentes etnias. La sección 3.4 analiza si lo que se refleja en las encuestas se debe a cambios en la estabilidad laboral y la ansiedad generada por un riesgo de desempleo mal diversificado. Finalmente, la sección 3.5 examina si el origen del malestar se debe a una desigual distribución de las ganancias económicas de los noventa. Por último, en la sección IV se elaboran propuestas de política laboral y educativa con el objetivo de afrontar los nuevos retos presentados por la transformación del entorno laboral. Los ejes de estas propuestas de política se basan en: (1) garantizar un entorno económico e institucional conducente a la generación de empleos y al crecimiento sostenido; (2) asegurar la liquidez y el rápido reempleo de los trabajadores desplazados y (3) aumentar la calificación de la oferta de trabajo.

II- Fuentes estadísticas

En el Perú, la información estadística laboral es limitada aunque la frecuencia y la calidad de los datos ha venido mejorando en los últimos años. Hasta 1995, por ejemplo, no existían series consecutivas de encuestas de hogares a nivel nacional aunque si existían para Lima Metropolitana (Encuesta del Ministerio de Trabajo). A parte de las encuestas del Ministerio de Trabajo, otras encuestas permiten complementar la información disponible para Lima y proveer alguna información para el total del país. La encuesta de condiciones de vida (LSMS), por ejemplo, fue primero implementada con la asistencia del Banco Mundial y está disponible para 1986, 1990, 1991, 1994, 1996 y 1997. La cobertura varía según los años. Las encuestas de 1986, 1994, 1996 y 1997 son nacionales, mientras que las encuestas de 1990 y 1991 sólo cubren Lima Metropolitana y zonas urbanas, respectivamente. El tamaño de las encuestas es relativamente pequeño pero las muestras son representativas para las áreas de cobertura. Desde 1995, el INEI también ha realizado una encuesta de hogares anual de cobertura nacional. Sin embargo, las encuestas de 1995 y las cuestiones referentes a ingresos en 1996 se consideran de baja calidad y por lo tanto no se usaran en este estudio. Finalmente, el Ministerio de Trabajo viene realizando encuestas a establecimientos de 100 o más trabajadores, con cuestionarios relacionados con sueldos y salarios (bimensual) y variaciones en el empleo (mensual).

En este estudio utilizamos todos los datos disponibles de buena calidad. En algunos casos nos referimos a datos provenientes de estas encuestas pero que han sido elaborados por otros autores. En otros, especialmente en los casos que comparamos Perú con otros países de América Latina, elaboramos los datos a partir de las encuestas originales. Para el Perú, se usó la encuesta LSMS de 1985 y la encuesta INEI del 1996 –excluyendo la información referente a ingresos para este último año. En numerosas instancias, se usaron estas dos encuestas, las únicas de cobertura nacional, para comparar situaciones pre y post periodo de reforma en el Perú. La comparación entre estos dos años puede parecer extraña si se considera que las reformas no se iniciaron hasta finales de 1990. Sin embargo, dado que la tasa de crecimiento del PIB fue muy similar en estas dos fechas y que se desaceleró

sustancialmente a partir de 1988, la comparación entre 1985 y 1996 es en muchos casos más honesta que la comparación entre el periodo de fuerte depresión económica de finales de los años ochenta y el periodo de expansión en los años noventa.³ Otras encuestas similares de cobertura nacional fueron usadas para las comparaciones con America Latina.

III- La evolución del mercado de trabajo en los noventa

3.1 Antecedentes

La economía Peruana sufrió grandes oscilaciones en la década de los años ochenta, sin embargo, en promedio, el crecimiento económico fue negativo resultando en una severa contracción del ingreso per capita. Asimismo, la recurrente financiación de los déficits del presupuesto público a cargo de expansiones monetarias resultó en tasas de inflación que en 1990 alcanzaron un promedio de 7481%.

En el ámbito del mercado de trabajo, la caída en la tasa de actividad económica se reflejó en una falta de creación de empleo en el sector privado. Así por ejemplo, entre 1985 y 1992 la única creación de empleo en este sector se generó en el sector informal mientras que el empleo privado formal permaneció más o menos constante en ese periodo⁴. Esta falta de creación de oportunidades de trabajo en el sector privado, se compensó con una gran expansión del empleo público y una caída importante en la tasa de participación. Ambos desarrollos permitieron que el desempleo se mantuviera a niveles relativamente bajos a pesar de la gravedad de la situación económica del país a finales de los años ochenta.

En 1990, el gobierno Peruano lanzó un ambicioso programa de estabilización económica tendente a corregir los desequilibrios macroeconómicos que aquejaban al país. Este programa fue exitoso en reducir la inflación. Sin embargo, durante los dos primeros años, la economía experimentó una fuerte recesión que tuvo a su vez un fuerte costo en términos de desempleo. A partir de 1993, el producto empieza a crecer de nuevo a una tasa promedio del 7%⁵

También a partir de 1991 se inicia un paquete de reformas estructurales destinado a reducir la intervención del Estado en la actividad económica. Estas reformas comprenden una drástica reducción en la tarifa promedio (del 68% al 17%) y una total eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación. Asimismo, se inicia un proceso de privatización de empresas gestionadas por el Estado. Finalmente, se origina un proceso de reforma de la administración pública, de liberalización de los mercados financieros y de reforma de las estructuras tributarias.

³ La tasa de crecimiento económico en 1986 y 1995 fue de 9.24 y 7.09%, respectivamente. BID.

⁴ Saavaedra (1998b)

⁵ Promedio simple tasa crecimiento anual entre 1993 y 1997 según datos del IPES 98, BID.

En relación directa al mercado de trabajo, en 1991 se inicia una extensiva reforma cubriendo los ámbitos de (1) costos de despido, (2) eliminación de la estabilidad laboral absoluta, (3) creación de nuevas causales justas de despido, (4) introducción de nuevas modalidades contractuales, reforma de los convenios de formación laboral juvenil, (5) flexibilización de las normas relativas a la intermediación laboral, reformas en la Compensación por Tiempo de Servicios (6) creación de un sistema privado de pensiones, (7) eliminación del monopolio sindical y (8) limitación de la participación del Estado en la negociación.

Al empezar la década, la legislación laboral Peruana era una de las más rígidas de la región y del mundo. Previo a las reformas, la Constitución garantizaba estabilidad laboral a los trabajadores una vez pasado un periodo de prueba de tres meses. Asimismo, la ley establecía que para despedir a un trabajador había que indemnizar a éste con 3 meses de salario por año trabajado, aparte de los costos legales incurridos para probar que el despido era justo⁶. Los gráficos 2.a y 2.b reflejan la rigidez de la legislación laboral peruana en 1990, con respecto a una muestra de países de América Latina y la OECD⁷. Estos gráficos presentan un índice de protección al empleo que ordena una muestra de países en función de cuan difícil y costoso era despedir a un trabajador en 1990. El país con el mayor valor del índice (Venezuela) es el país donde despedir era más costoso, mientras que el país con un valor menor (USA) refleja aquel en el que despedir a un trabajador era más sencillo y comportaba menores costos para la empresa. Como puede verse, Perú se situaba en sexto lugar en la muestra de América Latina por detrás de Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Colombia, y Honduras. Asimismo, el gráfico 2.b refleja que los costos de despido eran mucho mayores en el Perú que en la muestra de países de la OECD.

En 1991, se elimina la estabilidad laboral para trabajadores contratados a partir de este año, pero se conserva para todos los trabajadores contratados con anterioridad a esta fecha. Los costos de despido se redujeron a cero para trabajadores con menos de un año de antigüedad. También en ese año se liberalizó la contratación de trabajadores temporales –que había estado severamente restringida hasta la fecha–, creándose una amplia gama de contratos cubriendo esta modalidad.

A partir de 1995, se elimina la estabilidad laboral para todos los trabajadores y se reduce la indemnización por despido de tres meses a un mes por año trabajado. Asimismo, se reforma el pago de las CTS (Comisión por Tiempo de Servicio). A partir de las reformas este pago se deposita en una cuenta individual a nombre del trabajador. El monto depositado se retribuye a la tasa de interés de mercado y esta disponible para el trabajador una vez termina la relación laboral independientemente de qué causa o parte haya causado la separación. Tales reformas han reducido considerablemente el costo de despedir a un trabajador en el Perú. Esta situación se refleja en el gráfico 2.c donde la posición relativa del Perú ha bajado de la sexta más costosa a la decimotercera.

⁶ La ley establecía que un trabajador sólo podía ser despedido en caso de falta grave o despido colectivo en cuyo caso, la empresa necesitaba obtener permiso del Ministerio de Trabajo.

⁷ Ver Marquéz y Pagés (1998) para una descripción de cómo se ha elaborado este índice.

Las reformas estructurales han sido acompañadas de un aumento en la actividad económica que sin embargo no ha resultado en una reducción importante en la tasa de desempleo. En los apartados siguientes analizamos la evolución del empleo y otras variables del mercado de trabajo durante los años noventa con el fin de discernir las posibles causas del descontento que se refleja en las encuestas de opinión.

3.2 Más empleos, pero moderada baja en el desempleo

El desempleo se ha mantenido alto con relación al promedio 1985-1990

Como ya se ha mencionado en la sección referente a información estadística, en el Perú no existe información sistemática acerca de la tasa de desempleo en el ámbito nacional. La mayoría de la información existente está restringida a las zonas urbanas y en algunos casos al área metropolitana de Lima.

A pesar de que en el Perú se ha generado una percepción de que el crecimiento económico no se ha visto acompañado por una generación de empleo, los datos disponibles indican que la relación entre crecimiento económico y desempleo ha sido la esperada, es decir, el desempleo ha tendido a caer en periodos de mayor actividad económica (gráfico 3.a). Sin embargo, la tasa de desempleo es más alta de lo que fue en la segunda mitad de los años ochenta, cuando el nivel de actividad económica era mucho menor. El gráfico 3.b también indica que la tasa de desempleo de los años noventa ha sido en general mayor que el promedio del periodo 80-96 aunque ha venido reduciéndose desde su máximo en 1993.

Para el total urbano, la tendencia para el periodo 1991-1994 es similar a la de Lima Metropolitana aunque el descenso a partir de la recuperación económica ha sido más pronunciado que en Lima Metropolitana. La tasa de desempleo creció entre 1991 y 1994, sin embargo, en 1996 había caído a niveles inferiores a los de 1991 (Ver tabla 1).

Tabla 1: Tasa de desempleo. Perú Urbano.

	1991	1994	1996	1991 1/	1994 1/	1996 1/
Total	6.2	6.6	5.7	1.00	1.00	1.00
14-18 años	11.2	8.2	10.7	1.81	1.24	1.88
19-45 años	7.2	7.5	6.3	1.16	1.14	1.11
46 ó más años	2	3.8	2.8	0.32	0.58	0.49
Hombres	6.1	6.5	6	1.00	1.00	1.00
14-18 años	16.6	8.3	12.9	2.72	1.28	2.15
19-45 años	6.7	7.2	6.5	1.10	1.11	1.08
46 ó más años	2.2	4.4	3	0.36	0.68	0.50
Mujeres	7	7.3	5.5	1.00	1.00	1.00
14-18 años	4.4	8.2	6.8	0.63	1.12	1.24
19-45 años	8	7.9	5.9	1.14	1.08	1.07
46 ó más años	1.5	2.6	2.6	0.21	0.36	0.47
Mujeres/Hombres	1.15	1.12	0.92	1.00	1.00	1.00

1/ Tasa con respecto al promedio de cada año.

Fuente: Saavedra (1998a) a partir de encuestas LSMS

La tasa de desempleo peruana no es anormalmente alta con relación a la de otros países de la región. Tanto si se comparan las tasas urbanas como si se comparan las tasas para el total del país, la tasa de desempleo de Perú esta ligeramente por debajo del promedio de América Latina (gráficos 4.a y 4.b). El resultado es el mismo si en vez de comparar con toda la región, se usa como referencia el grupo de países de ingresos similares al Perú donde el desempleo suele tener menor importancia relativa que el empleo informal como mecanismo de ajuste en el mercado de trabajo (gráfico 4.c).

En definitiva, la tasa de desempleo durante los noventa se ha mantenido por encima del promedio de los años ochenta y noventa aunque ha venido bajando lentamente. Sin embargo, cuando se compara con otros países de la región, la tasa de desempleo Peruana no explica el alto nivel de insatisfacción de los peruanos en referencia a otros países de la región.

Relativo al promedio, el desempleo ha crecido entre los hombres de más edad, los trabajadores de menos de 20 años y las personas menos calificadas

El desempleo de las mujeres ha caído con respecto al de los hombres en los últimos años (gráfico 5.a), aunque la tasa de desempleo femenino/masculino es relativamente alta para estándares de la región (gráfico 5.b).

Por grupos de edad y relativo al promedio nacional, la tasa de desempleo ha crecido moderadamente para los trabajadores de 35-49 y de forma más acentuada para los trabajadores de más de 50 años, sobretodo entre los hombres (gráfico 6.b). La tendencia opuesta se ha dado entre los trabajadores entre 19 y 34 años, aunque la caída en la tasa de desempleo ha sido moderada. Finalmente, el desempleo de los trabajadores de 14-18 años

también crece con respecto al promedio a partir de 1994, sin embargo, tomando el periodo 1986-1997 el desempleo de los más jóvenes no tiene ninguna tendencia clara (gráficos 6.a y 6.b).

Los datos correspondientes al Perú urbano muestran tendencias similares. Entre 1991 y 1996, la tasa de desempleo tendió a caer más para las mujeres que para los hombres, mientras que por edades, la tasa de desempleo subió en términos relativos para los trabajadores de más de 46 años (hombres y mujeres) y para las mujeres más jóvenes (Ver Tabla 1). Finalmente, los datos a nivel nacional también indican que entre 1985 y 1996 el desempleo de los trabajadores más mayores creció con respecto al promedio (Ver gráfico 6.c).

Por nivel de estudios, la encuesta de hogares de 1996 muestra que la tasa de desempleo a nivel nacional es mayor entre los individuos con secundaria completa y educación superior (Tabla 2) quizás reflejando un mayor salario de reserva o una mayor capacidad de sostenerse económicamente mientras buscan un empleo. La comparación entre 1985 y 1996 indica que el desempleo de los grupos de menor nivel educativo creció con respecto al promedio, mientras que para los trabajadores más calificados la tasa de desempleo relativo al promedio cayó (gráfico 7.a).

Tabla 2: Desempleo según nivel de Estudios. Datos Nacionales

	Total	Sin Educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Educación Universitaria
1985	2.58%	0.34%	0.58%	1.90%	4.22%	5.47%	3.99%
1996	4.36%	2.14%	2.33%	2.56%	3.27%	6.54%	6.14%

Fuente: Elaboración propia con base a encuesta LSMS 1985 e INEI 1996

Ahora bien, a pesar de la caída en el desempleo relativo de los trabajadores con más educación, el Perú tiene una estructura del desempleo por educación diferente, tanto del promedio de América Latina, como del promedio de países de bajos ingresos. Los gráficos 7.b, 7.c y 7.d muestran que en el Perú la estructura del desempleo parece estar sesgada hacia los grupos con más educación y esto es cierto tanto en cifras absolutas como en cifras relativas al promedio del país. Este hecho sugiere un desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda de trabajadores por nivel de educación. Desequilibrio que parece estar recogido en las encuestas de opinión, donde los trabajadores que más se quejan del desempleo son los trabajadores con un mayor nivel de estudios. En todo caso, la evolución del desempleo por nivel de educación indica que la disparidad entre la oferta y la demanda de calificaciones esta corrigiéndose. En la sección 3.5 volvemos a retomar este tema.

Se argumenta a menudo que la tasa de desempleo no refleja adecuadamente la falta de empleos en el Perú porque ésta se manifiesta principalmente como un problema de subempleo. Clasificando como subempleados todos aquellos trabajadores que habiendo trabajado 35 horas o menos quisieran trabajar horas adicionales, se encuentra que el

subempleo afecta al 15.8 % de los trabajadores. Las diferencias entre hombres y mujeres son grandes: El subempleo afecta al 12.2% de los hombres y al 20.6% de las mujeres con trabajo.⁸ Desgraciadamente, la falta de información al respecto para años anteriores no permite determinar si el subempleo se ha venido reduciendo a partir de la recuperación económica. Sin embargo, comparado con otros países de América latina, el subempleo es alto en el Perú. En la reducida muestra para la cual tenemos información sólo Ecuador tiene una tasa de subempleo mayor, mientras que otros países de bajos ingresos como Honduras o Paraguay, registran tasas mucho menores a la del Perú (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Subempleo. % con respecto a la población ocupada

	Año	Total	Hombres	Mujeres
Bolivia	95	14.1	9.5	20.1
Colombia	95	1.7	1.4	2.3
Costa Rica	95	7.6	5.7	11.8
Ecuador	95	20.4	16.1	26.8
Honduras	96	3.5	2.4	5.6
Perú	96	15.8	12.2	20.6
Paraguay	95	6.6	4.6	9.3
Uruguay	95	9.9	7.1	13.8
Venezuela	95	2.1	1.2	3.8

Fuente: Elaboración propia en base a EH de la región.

Resumiendo, la expansión económica experimentada en los años noventa no ha sido acompañada de una disminución importante de la tasa de desempleo aunque su nivel se encuentra hoy en día muy cerca del promedio histórico y regional. Durante los años noventa, la brecha entre tasa de desempleo femenina y masculina se ha venido cerrando, mientras que los trabajadores de mayor edad registran un aumento en su tasa de desempleo con respecto al promedio. Asimismo, el desempleo de los trabajadores con menor nivel de educación parece estar creciendo con respecto al promedio a pesar de que sus tasas de desempleo son muy bajas tanto en relación al promedio de América Latina como al promedio de países de ingresos similares a los de Perú. Finalmente, a pesar de los progresos económicos y la ligera reducción en la tasa de desempleo, la tasa de subempleo permanece alta para los estándares de otros países de la región.

Más empleos

Contrario a lo que pudiera parecer en base a las encuestas de opinión o la evolución de la tasa de desempleo, el ritmo de generación de empleos en el Perú ha sido muy saludable. El crecimiento experimentado por la economía peruana a partir de 1993 fue acompañado de un crecimiento considerable en el empleo. Las cifras para el Area Metropolitana de Lima indican que mientras el empleo permaneció prácticamente estancado entre 1986 y 1992, entre 1992 y 1997 se generaron 725.678 nuevos puestos de trabajo (ver gráfico 8)

⁸ En algunos estudios se incluyen como subempleados todos aquellos trabajadores cuyos ingresos están por debajo del salario mínimo. Esta definición, sin embargo, sufre la dificultad de estar sujeta a vaivenes en el salario mínimo. En particular, bajo esta definición, un alto nivel de subempleo puede simplemente reflejar un salario mínimo demasiado alto.

Tanto en el área metropolitana de Lima, como en el conjunto del Perú urbano, el empleo creció a una tasa menor durante el periodo de recesión que siguió al programa de estabilización iniciado en 1990 (Ver Tabla 4). A partir de 1993 cuando la economía se recupera, el empleo en las zonas urbanas crece a una tasa del 5% anual. El promedio del periodo 91-96 se sitúa en 3.4%.

Tabla 4: Evolución del empleo en el Perú urbano. Tasa de Crecimiento Promedio Anual

Empleo	91-94	94-96	91-96	91-94	1/	94-96	1/	91-96	1/
<i>Total</i>	2.4	5.0	3.4	1.00		1.00		1.00	
14-18	1.4	4.9	2.8	.58		.98		.82	
19-45	2.2	3.9	2.9	.91		.78		.85	
46+	3.2	7.9	5.0	1.3		1.58		1.47	
<i>Hombres</i>	2.8	3.0	2.9	1.00		1.00		1.00	
14-18	8.7	3.2	6.4	3.1		1.06		2.2	
19-45	2.3	1.9	2.1	.82		.63		.72	
46+	2.8	5.6	3.9	1.00		1.86		1.34	
<i>Mujeres</i>	1.8	7.8	4.2	1.00		1.00		1.00	
14-18	-7.8	7.9	-1.8			1.01			
19-45	2.0	6.6	3.8	1.11		.84		.90	
46+	3.9	11.9	7.1	2.16		1.52		1.69	
<i>Mujeres/ Hombres</i>	.75	2.6	1.23						

Fuente: Saavedra (1998a) a partir de encuestas LSMS 1991, 1994 y 1996.

1/ Cifras relativas al promedio de cada grupo

El empleo de las mujeres varía más con el ciclo económico que el de los hombres pero en promedio, el empleo femenino creció por encima del masculino (Tabla 4). Por edades, el empleo de los hombres jóvenes creció por encima del promedio mientras que el de las mujeres de esa edad disminuyó en términos absolutos. El empleo creció también entre los trabajadores de más de 46 años aunque su crecimiento fue mayor entre las mujeres de ese grupo.

Más horas trabajadas

Las horas promedio trabajadas también han crecido. Saavedra (1998a), por ejemplo, reporta que la productividad por trabajador ha crecido más rápido que la productividad por hora trabajada, indicando un mayor número de horas trabajadas por empleado. La comparación entre el año 1985 y el año 1996, también revela que en 1996 los peruanos trabajaban en promedio 3.5 horas más (Ver Tabla 5). El crecimiento fue similar entre hombres y mujeres pero mayor entre los asalariados que entre los independientes. Ahora bien, los asalariados en general y las mujeres en particular trabajan menos horas en el Perú que en la mayoría de países de América Latina. Es improbable que esta diferencia en las horas promedio trabajadas se deba a diferencias en las preferencias respecto al ocio. Por el contrario, esta diferencia puede responder a incentivos legales --tales como el uso de contratos a tiempo parcial que eximen al empleador de pagar vacaciones y otros beneficios--, que favorecen jornadas laborales cortas sobre todo entre las mujeres. El alto nivel de subempleo reflejado en la Tabla 3 muestra que este arreglo no es siempre voluntario y que un buen porcentaje de trabajadores quisiera trabajar horas adicionales.

Tabla 5: Horas trabajadas a la semana en todos los trabajos

	Año	Total	Sexo		Cuenta Propia	Asalariados	Independientes (1)
			Hombres	Mujeres			
Argentina	96	44.5	48.8	37.2	43.4	43.9	
Bolivia	95	46.6	49.2	43.4	46.1	46.2	
Brasil	95	43.4	46.7	38.3	44.0	42.8	
Colombia	95	47.8	50.2	43.7	46.4	48.1	
Costa Rica	95	46.7	49.2	40.9	42.6	47.2	
Ecuador	95	43.4	46.7	38.3	41.5	43.5	
Honduras	96	43.1	44.8	39.6	39.3	45.1	
Mexico	94	46.3	50.0	38.5	43.2	46.8	
Panama	95	38.6	38.0	39.8	26.6	42.5	
Peru	85	39.9	44.9	33.6	n.a.	38.0	43.8
	96	43.4	47.8	37.7	44.8	41.9	45.7
Paraguay	95	48.2	55.4	38.1	43.2	53.3	
El Salvador	95	46.4	46.5	46.2	46.2	46.1	
Uruguay	95	42.6	47.2	36.1	43.0	41.7	
Venezuela	95	42.5	44.1	39.2	41.1	42.8	

(1) La diferencia entre cuenta propia y trabajador independiente estriba en si el trabajador tiene o no trabajadores empleados a su cargo. Mientras los trabajadores por cuenta propia no tienen asalariados, un trabajador independiente puede emplear a otros trabajadores.

Fuente: Elaboración propia con base a Encuestas de Hogares de la región

Más oferta de trabajo

El marcado crecimiento del empleo vino acompañado de un crecimiento similar en la fuerza de trabajo (Tabla 6). Durante el periodo 1993-1996 la economía creció y generó nuevos puestos de trabajo, sin embargo la participación aumentó en un 4.5% en Lima metropolitana y un 4.4% en el total urbano. Dado que el empleo se movió en magnitudes similares, la tasa de desempleo cayó muy despacio.

Tabla 6: Tasa de crecimiento del empleo y la participación.(%)

	90-93	93-96	91-96
Lima Metropolitana			
Empleo	2.2	4.8	3.4
Participación	2.9	4.5	3.5
Perú Urbano			
Empleo	2.4	5.0	3.4
Participación	2.5	4.4	3.3

Fuente: Saavedra (1998a) en base a encuestas Ministerio de Trabajo y LSMS.

A partir de 1992, y coincidiendo con la recuperación económica, la participación de las mujeres creció más que la de los hombres. El aumento en la participación ha sido especialmente importante entre los jóvenes de 14 a 18 años y entre los mayores de 46 años.

Varios razones explican esta expansión de la oferta de trabajo. En primer lugar, la población del Perú es joven en el contexto de América Latina. Por ejemplo, en 1997 la edad promedio en el Perú era de 25.7 años frente a 27 años en la región (Duryea y Székely, 1998). Esto implica que aunque las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar se han reducido en los últimos años, la población en edad de trabajar (PET) seguirá creciendo en el futuro y con ello la oferta de trabajo. En segundo lugar, el escaso crecimiento del empleo y la caída de los ingresos durante el periodo 1986 y 1992 generó un amplio excedente de la mano de obra que se había desenganchado de la fuerza de trabajo. A partir de 1992, atraídos por una recuperación salarial, esta mano de obra latente se reincorpora al mercado de trabajo (González, 1997; Saavedra, 1998). Ello supuso un crecimiento de la población activa (PEA) por encima del crecimiento de la PET.

En particular, es este fenómeno de previo desenganche y posterior reincorporación al mercado de trabajo –y no una tendencia de largo plazo hacia una mayor participación de la mujer—lo que parece explicar el aumento de la participación femenina durante los noventa. Así, aun y cuando la participación laboral de las mujeres en el Perú es muy alta (58%), y ha crecido positivamente en la última expansión, ésta se ha mantenido constante durante el periodo en el periodo 1985 y 1996.⁹ Un hecho que ayuda a explicar esta falta de tendencia es que en el Perú –al contrario que en otros países-- la participación femenina no aumenta con la educación (gráficos 9.a y 9.b). Esto implica que aunque más mujeres alcancen niveles educativos altos, la tasa de participación se mantiene más o menos

⁹ Saavedra, 1998 muestra que durante 1986-1996 la tasa de participación femenina en el Área Metropolitana de Lima no presenta ninguna tendencia clara. A nivel nacional, la comparación de la encuesta LSMS del 1985 y la EH del 1996 muestra que la participación decreció del .63% al .58%.

constante. Una pregunta relevante es porque las mujeres con niveles superiores de educación participan tan poco en el Perú con relación a las menos educadas y a las mujeres de su mismo nivel educativo de otros países. Este hecho y el que la tasa de desempleo para trabajadores calificados sea más alta en el Perú que en otros países sugiere que existe un exceso de oferta de calificaciones que no tienen uso en el mercado de trabajo.

La expansión de la oferta durante el periodo de recuperación económica indica que las decisiones de participación en Perú están dominadas por el efecto sustitución, es decir más trabajadores participan cuando las posibilidades de encontrar un empleo a mayores salarios aumentan. Esto explica porque el desempleo fue relativamente bajo en los años ochenta a pesar de la baja generación de empleos registrada en esos años, y porque se mantuvo alto en los años noventa a pesar de la recuperación. Un buen indicador sintético de la evolución del empleo con relación a las necesidades de empleos generadas por el crecimiento de la oferta lo constituye la tasa definida como población ocupada entre la población total. Una evolución creciente (decreciente) de esta tasa refleja que la economía es capaz de ocupar a un mayor (menor) porcentaje de la población. La tabla 7 muestra la evolución del empleo/población en Lima Metropolitana para el total del empleo, hombres y mujeres para tres grupos de edad. Entre 1990 y 1992 la tasa de ocupación cayó en todos los grupos estudiados. A partir de 1992, sin embargo, se recupera también para todos. A largo plazo, la tasa de empleo se sitúa en un nivel ligeramente superior al de 1989, aunque hay diferencias importantes en la evolución de la tasa de ocupación por subgrupos: La tasa de ocupación ha aumentado considerablemente entre las mujeres mientras que ha caído moderadamente entre los hombres. El desglose por edad y sexo, indica que la caída en la tasa de ocupación masculina se debe, en su mayor parte, a una caída substancial en la tasa de ocupación de los hombres mayores de 46 años. Finalmente, el desglose mencionado también indica que la tasa de ocupación ha caído entre las niñas de 14 a 18 años, mientras que ha crecido entre los varones de esta edad.

Tabla 7: Evolución de la tasa de ocupación (ocupados/población) en Lima Metropolitana, 1989-1996

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total		55.2	54.1	52.3	51.2	53.6	53.8	58	55.6
	14-18	21.2	21.5	16.9	18	22.5	18.4	24.4	21.2
	19-45	66	64.9	64.7	63.2	65.4	66.2	70.6	67.3
	46+	52.3	51.1	47.5	45.4	43.8	46.7	47.3	50.2
Mujeres		41.5	40.6	38.9	36.7	39.2	39.5	44.7	43.3
	14-18	19.1	16.6	13.5	15.3	19.3	15.1	20.9	18.6
	19-45	50.9	50.5	49.6	47	49	50.5	56.7	53.5
	46+	32.7	33.4	28.3	26.1	28.1	28.5	30.4	34.4
Hombres		70	69	66.7	67.2	69.2	69.4	72.7	69
	14-18	23.4	27.1	20	20.9	26.3	21.7	28.6	23.7
	19-45	82.8	80.6	81.9	81.6	82.8	83.6	85.6	82.7
	46+	72.5	70.2	67.3	66.1	60.3	67.4	66.5	68.1
Mujeres/Hombres		0.59	0.59	0.58	0.55	0.57	0.57	0.61	0.63
	14-18	0.82	0.61	0.68	0.73	0.73	0.70	0.73	0.78
	19-45	0.61	0.63	0.61	0.58	0.59	0.60	0.66	0.65
	46+	0.45	0.48	0.42	0.39	0.47	0.42	0.46	0.51

Fuente: Saavedra (1998a) con base a Encuestas del Ministerio de Trabajo, 1989-1996.

En conjunto, los datos de desempleo, ocupación y participación revelan que el mercado de trabajo ha absorbido una fuerte expansión de la oferta de trabajo. Esta absorción ha sido especialmente intensa para las mujeres a juzgar por la caída, en términos tanto absolutos como relativo a los hombres, en la tasa de desempleo y el crecimiento en más de dos puntos en la tasa de ocupación. Al mismo tiempo, la evolución de la tasa de desempleo y la tasa de ocupación para los varones mayores de 46 años indica una preocupante caída en la demanda absoluta y relativa de este grupo de trabajadores. Como se explicará más adelante, tanto las reformas en los códigos laborales como las reformas en la administración pública están, en buena parte, detrás de estas tendencias en el empleo.

El crecimiento del empleo ha sido liderado por un crecimiento en la demanda

La expansión del empleo descrita anteriormente es compatible con un aumento de la oferta o de la demanda de empleo, sin embargo, el comportamiento de los salarios indica que la expansión del empleo fue liderada por una expansión de la demanda. En efecto, entre 1991 y 1996, la expansión de la oferta de trabajo fue acompañada por un crecimiento de los salarios, que en las zonas urbanas alcanzó el 4.5% anual (Saavedra, 1998a). A pesar de estas mejoras, los salarios todavía no han recuperado el nivel que tenían a mediados de los años ochenta (gráfico 10).

Asimismo, el comportamiento del empleo y los ingresos de hombres y mujeres sugiere que la demanda de trabajo creció más para las mujeres. Durante el periodo 1991-1996, los ingresos mensuales aumentaron a una tasa anual de 7.4% para las mujeres y sólo 3.3% para los hombres a pesar de que la participación de las mujeres aumento más que la de los hombres (Saavedra, 1998a).

Las reformas estructurales emprendidas a principio de los años noventa han propiciado un crecimiento en la actividad económica y la productividad.¹⁰ La apertura económica generó la necesidad de modernizar los procesos de producción, mientras que la abundancia de capitales externos, el abaratamiento de las importaciones y la liberalización del mercado de crédito facilitaron que estos cambios necesarios se llevaran a cabo. El resultado ha sido un aumento en la productividad total de los factores asociado a un aumento de la demanda de trabajo a través de dos canales: En primer lugar, el crecimiento de la productividad total, hace más productivo el uso del trabajo, y por ello aumenta su demanda. En segundo lugar, el aumento de la productividad abarata la producción. Esto genera un tirón en la demanda de bienes y también en la de trabajadores.¹¹

La productividad ha crecido sustancialmente en el Perú durante los años noventa, ya sea en términos de la productividad total de los factores, productividad por trabajador o productividad por hora trabajada. En 1995, la productividad por trabajador era un 25% más alta que en 1990 (OIT), aunque el incremento en la productividad por hora fue menor debido al aumento en las horas trabajadas (Saavaedra, 1998a). Asimismo, la productividad total de los factores aumentó un 6% durante el periodo 1991-1995 en relación con su promedio durante la segunda mitad de los años ochenta (Lora y Olivera, 1998). La minería, la construcción y el comercio han registrado aumentos en la productividad del trabajo por encima del promedio, mientras que la industria manufacturera se sitúa en la media. Finalmente, el sector de la agricultura ha experimentado una caída en la productividad del trabajo entre 1990 y 1996 (Saavaedra, 1998a)

Las ganancias de productividad se han dado a pesar de que la reasignación de trabajo entre sectores ha sido muy pequeña. El gráfico 11 muestra que, al menos para la área de Lima Metropolitana, la distribución del empleo entre sectores y entre transables y no transables se ha mantenido sorprendentemente constante a lo largo de la década de los noventa. Una tendencia similar se observa cuando se mide la evolución del empleo por sectores en la submuestra de empresas de 100 o más trabajadores. Entre 1990 y 1994, la caída en el sector comercio fue superior al declive en la industria y los servicios. A partir de 1995, comercio y servicios se recuperan, mientras que la industria sigue una progresión decreciente. En conjunto, el balance transables/no transables se mantiene relativamente constante.

Las reformas laborales también han contribuido a la expansión de la demanda. Numerosos estudios muestran que, en general, menores costos de despido suelen estar asociados a una mayor prociclicidad del empleo. En un reciente estudio, Saavaedra y Torero (1998a)

¹⁰ Varios estudios empíricos muestran como las reformas estructurales han estado asociadas con mayores tasas de crecimiento. Ver al respecto Easterly, Loayza y Montiel (1996), Lora y Barrera (1997) y Fernandez y Montiel (1997).

¹¹ A pesar de que existía el temor de que las reformas estructurales en general y la apertura comercial en particular tuvieran un efecto destructor de empleo a corto plazo, la apertura comercial no parece haber tenido efectos negativos directos sobre el empleo. Marquez y Pages (1998a) muestran que para el total de la región no se encuentra una relación negativa entre apertura comercial —ya sea medida como la suma de exportaciones e importaciones sobre el total del PIB o por la reducción arancelaria promedio— y empleo.

estiman el impacto de los costos de despido en la demanda de trabajo formal en el Perú y encuentran que menores costos de despido están asociados a un mayor nivel de empleo. Dada la brevedad del periodo considerado en el estudio (1987-1996) es todavía prematuro afirmar que esta relación se mantendrá en el largo plazo¹². Sin embargo, parece claro que las reformas laborales explican parte de la reciente expansión de la demanda.

Las reformas laborales también pueden explicar la reciente desaceleración de la tasa de ocupación de los trabajadores, en particular de los hombres, mayores de 46 años. Pagés y Montenegro (1998) desarrollan un modelo teórico por el cual altos costos de despido asociados a la antigüedad de un trabajador, conducen a un sesgo del empleo en contra de los trabajadores jóvenes y a favor de los trabajadores de mayor edad. Los autores examinan esta relación empíricamente con datos de Chile y obtienen que las relaciones en la tasa de ocupación para este país concuerdan con la predicción de este modelo. La explicación a esta asociación se encuentra en el hecho de que los costos de despido tienden a aumentar con la antigüedad de un trabajador en la empresa. Ello implica que cuando surge la necesidad de despedir a un trabajador, las empresas prefieren despedir trabajadores de menor antigüedad –en general más jóvenes– para así reducir el monto de la indemnización adeudado al trabajador. De esta manera, los despidos tienden a concentrarse en trabajadores más jóvenes mientras que la legislación laboral protege a los trabajadores de mayor edad. La evidencia para Chile también indica que reformas laborales tendentes a reducir los costos de despido corrigen este sesgo y reducen la tasa de ocupación de los trabajadores de mayor edad.

Argumentos similares pueden también explicar la reciente expansión del empleo femenino. Si, en promedio, las mujeres tienen una menor antigüedad que los hombres, altos costos de despido crecientes con la antigüedad tenderán a concentrar los despidos en las mujeres relativo a los hombres. En ese caso, los costos de despido, generarían un sesgo en contra del empleo femenino. La reducción de los costos de despido instrumentada en las reformas de 1991 y 1995 podría haber contribuido a la expansión del empleo femenino.

En conclusión, las tendencias en el desempleo, empleo y ocupación indican que el mercado de trabajo ha sido capaz de absorber un fuerte crecimiento de la población activa sin detrimento de incrementos salariales. La evidencia también indica un cambio en la composición del empleo a favor del empleo femenino y en contra de trabajadores –hombres– de mayor edad. El aumento del empleo y el cambio en su composición ha sido, al menos en parte, promovido por las reformas estructurales emprendidas a partir 1990 y profundizadas durante los noventa, mientras que la mejora de las condiciones económicas ha atraído a un buen número de nuevos participantes en el mercado de trabajo.

A la luz de estos resultados, el desempleo no parece un problema tan severo como las encuestas de opinión parecen indicar. Si bien la tasa de desempleo no es baja con relación

¹² De hecho, la evidencia obtenida en estudios para otros países es todavía ambigua. Aproximadamente la mitad de los estudios considerados encuentran una relación negativa entre costos de despido y empleo, mientras que la otra mitad no encuentra ninguna relación. Ver Márquez y Pagés (1998b) para una discusión de esta evidencia.

a su promedio histórico, ésta ha venido cayendo y se sitúa debajo del promedio de la región. Sin embargo, este razonamiento no implica, que la tasa de desempleo urbana, cercana al 9%, sea la deseable¹³. Al contrario, aunque los éxitos registrados durante los últimos años son alentadores, todavía existe un excedente importante de mano de obra que tiene que ser absorbida en el mercado de trabajo.

3.3 Menos segmentación laboral y menores brechas entre hombres, mujeres, campo y ciudad.

En mercados de trabajo perfectamente competitivos, individuos de características similares deberían obtener salarios idénticos, independientemente del sector donde se ocupan, si son hombres o mujeres o si se emplean en áreas rurales o urbanas. Bajo este baremo, la presencia de diferencias salariales entre individuos de similares características es un reflejo de problemas de funcionamiento en el mercado de trabajo cuya repercusión más inmediata es una ineficiente asignación de los recursos y un aumento en la dispersión del ingreso.¹⁴

3.3.1 ¿Más y peores empleos informales?

Uno de los ámbitos de segmentación mas estudiados es la separación entre empleos llamados formales o modernos y empleos informales. Existen discrepancias en cuanto a qué es lo que se entiende por informalidad. La convención iniciada por la OIT, clasifica como empleo informal a los trabajadores establecidos por cuenta propia –excluyendo a técnicos y profesionales--, a los empleados en empresas de menos de 5 trabajadores y a los trabajadores domésticos bajo la hipótesis de que estos empleos son de peor calidad y reciben menores remuneraciones que los empleos considerados formales.

De acuerdo a esta definición, en el Perú la participación del sector informal en el empleo ha aumentado en los últimos años. Entre 1991 y 1996, por ejemplo, el empleo informal creció del 51.8 % al 57.9% de la fuerza de trabajo (OIT, 97). Asimismo, según esta misma fuente, 6.8 de cada 10 nuevos empleos se generaron en el sector informal.

Tabla 8: Evolución del Empleo Formal e Informal. Lima Metropolitana

	Formal				Informal			
	Prof. y Técnicos	Asalariado privado	Público	Total	Micro- Empresa	Indep.	Total	Nivel Total (en Miles)
	Estructura del empleo							
1986	2.7	31.5	16.2	50.3	9.6	29.1	49.7	2,141
1990	2.7	30.1	15.3	48.0	9.4	33.3	52.0	2,314
1992	2.4	30.1	12.3	44.8	10.9	36.3	55.2	2,317
1994	3.5	33.1	10.3	46.9	11.5	32.8	54.5	2,511

¹³ Cifra referida a 1997 promedio nacional urbano, Panorama Laboral, OIT.

¹⁴ Es importante tener en cuenta que aunque las diferencias salariales son un síntoma de ineficiencias en el mercado laboral, éstas pueden no ser necesariamente reflejo de malas políticas. Así por ejemplo, problemas de información asimétrica o falta de compromiso de la empresa a los trabajadores o de los trabajadores a la empresa, pueden llevar a un funcionamiento ineficiente del mercado que se traducirá en diferencias salariales entre individuos similares. Sin embargo, los problemas de información o falta de compromiso no necesariamente pueden ser resueltos con intervenciones de política.

1997	5.4	30.5	7.1	43.1	13.5	32.9	56.9	3,037
Tasa de crecimiento promedio anual								
86-92	-0.5	0.6	-3.3	-0.6	3.5	5.1	3.1	1.3
93-97	17.8	5.3	-8.1	3.5	5.5	5.3	6.0	4.9

Fuente: Saavedra (1988b) en base a encuestas del Ministerio de Trabajo y Encuesta INEI, 97

La tabla 8 muestra que, a pesar de la fuerte expansión económica, entre 1993 y 1997 el empleo creció más rápido en el sector informal. Dentro de este sector, la microempresa ha sido el sector más dinámico, seguida por un considerable aumento en la proporción de trabajadores independientes.

Asimismo, el ingreso promedio en el sector informal ha crecido menos que en el sector formal (OIT, 1997). Mientras en 1991, el ingreso promedio de un trabajador informal era el 89% de los ingresos promedios de los formales, en 1995 esta proporción bajó a 62. Esta caída ha sido especialmente importante entre los trabajadores por cuenta propia y menor entre los asalariados informales¹⁵.

¿Cómo se explican estas tendencias?. ¿Han contribuido los programas de estabilización y reforma estructural a eliminar buenos trabajos y generar empleos de mala calidad?

Menos empleo público

Una buena parte del crecimiento en la informalidad se explica por la pérdida de empleos en el sector público. El proceso de privatización de empresas públicas y la reforma de la administración pública resultaron en una importante reasignación de empleo de la administración central a las administraciones locales y en una contracción del 12% en el empleo en este sector. En la zona de Lima metropolitana este efecto es especialmente notable dada la reasignación de funcionarios y empleados públicos a provincias.

Otro factor importante lo constituye el perfil de los trabajadores despedidos. En promedio, los trabajadores desplazados por las reformas han sido personas con educación secundaria incompleta y una edad promedio de 50 años¹⁶. Dado que el contexto ha sido poco favorable para individuos de este grupo de edad y nivel educativo, la tasa de reinserción en el sector formal ha sido muy baja. En su mayoría, los despedidos han optado por establecer negocios por cuenta propia o pequeñas empresas lo cual ha contribuido al aumento de la informalidad.

¿Reasignación del empleo hacia el sector no- transable?

Lora y Olivera (1998) argumentan que, en buena parte, el crecimiento del sector informal experimentado en numerosos países de la región se debe a la reasignación de trabajadores hacia los sectores no transables. Según estos autores, las reformas estructurales y la estabilización económica trajeron consigo ganancias en productividad y una fuerte entrada de capitales. Ambos factores presionaron el tipo de cambio real a apreciarse, propiciando una expansión del empleo en el sector no transable y una contracción del empleo –

¹⁵ Panorama Laboral, 97. OIT

¹⁶ FOMIN, BID

respecto al total— en el sector transable.¹⁷ Dada la mayor predominancia de empresas pequeñas y por consiguiente --bajo la definición de la OIT-- del empleo informal en el sector no transables, la terciarización del empleo necesariamente implica la informalización del mismo.

La Tabla 9 pone de manifiesto que esta teoría ofrece pocas posibilidades de explicar la reciente expansión del sector informal en el Perú. Aunque la fracción de empleo informal es mucho mayor en el sector no transable que en el sector transable, la reasignación del empleo hacia sectores no transables fue moderada. Entre 1989 y 1996, la fracción de empleo en el sector transable cayó del 22.1% al 18.9%. Manteniendo la proporción de trabajo informal al interior del sector transable y no transable, la expansión del sector no transable sólo explica el 7.87% del aumento en la informalidad. El 82.3% restante se debe a que la informalidad aumentó *al interior* tanto de los transables como de los no transables.

¿Cómo explicar este fenómeno de atomización de la producción al interior de cada sector?. Quizás, como sugiere la OIT en su último informe para América Latina, las presiones por generar mejoras en la productividad de las empresas grandes han forzado a éstas a fragmentar sus actividades y a subcontratar personal externo para llevar a cabo ciertas actividades. Asimismo, es posible que el nuevo entorno económico a partir de las reformas haya sido conducente a la creación de nuevas actividades económicas de todavía pequeño tamaño. Pero sea cual fuera la razón de dicha atomización, el juicio de si éste es un buen o mal desarrollo debe ser analizado con cautela. Como se describe a continuación, el crecimiento de la informalidad y la caída relativa de las remuneraciones en este sector puede ser un síntoma de desequilibrios en el mercado de trabajo cuyo origen --y por consiguiente su solución-- se sitúan lejos de la tradicional separación entre buenos y malos segmentos del mercado.

¹⁷ Marquéz y Pagés (1998a) muestran que para el conjunto de América Latina, una apreciación del tipo de cambio real esta asociada a una caída del empleo en el sector de la manufactura.

Tabla 9; Distribución del empleo entre transables y no transables, informales y formales
Lima Metropolitana

	1989	1993	1996	1989	1993	1996
Transables	22.1	19.1	18.9	100	100	100
<i>Formales</i>	15.1	13.1	12.1	68.3	68.6	64.0
Profesionales	0.2	0.1	0.4	0.9	0.5	2.1
Micro. Estructurada	1	1.4	1.1	4.5	7.3	5.8
Asalariados +6	13.2	11	10.5	59.7	57.6	55.6
Publico	0.8	0.5	0	3.6	2.6	0.0
<i>Informales</i>	7	6	6.7	31.7	31.4	35.4
Micro no estructurada	1	1.3	1.7	4.5	6.8	9.0
Independiente	5	4.1	4.5	22.6	21.5	23.8
TFNR	0.9	0.4	0	4.1	2.1	0.0
No Transables	77.9	80.9	81.1	100	100	100
<i>Formales</i>	40	38	36	51.3	47.0	44.4
Profesionales	1.9	3.3	4	2.4	4.1	4.9
Micro. Estructurada	3.1	4.2	4.4	4.0	5.2	5.4
Asalariados +6	18.9	19	19.4	24.3	23.5	23.9
Publico	16.1	11.5	8.3	20.7	14.2	10.2
<i>Informales</i>	37.9	42.9	45.1	48.7	53.0	55.6
Micro no estructurada	2.6	6.3	7.3	3.3	7.8	9.0
Independiente	26	28.2	29.3	33.4	34.9	36.1
Hogar	4.9	4.6	4.2	6.3	5.7	5.2
TFNR	4.4	3.7	4.3	11.0	9.7	11.9

Fuente: Calculos del autor en base a Saavaedra (1998). TFNR significa trabajadores familiares no renumerados.

Mas empleo "legal"

En primer lugar, aunque el empleo informal medido según tamaño de la empresa ha crecido durante los noventa, el empleo privado que legalmente esta sujeto a los códigos laborales ha crecido durante los noventa y se sitúa a un nivel similar al de mediados de los años ochenta (Saavaedra y Torero, 1988a). La definición "legalista" de empleo formal comprende todos aquellos trabajadores que muestran síntomas de tener una relación laboral con beneficios legislados, tales como estar registrados en la seguridad social o tener un contrato laboral. Este dato implica que, al interior del sector privado, la proporción de empleos con prestaciones no ha caído.

Menor crecimiento del ingreso informal: ¿Reflejo o raíz del problema?

En segundo lugar, aunque la evolución de los salarios promedio en los sectores formales e informales sugiere que el sector informal ha sufrido un rezago en ingresos con respecto al sector formal, la evidencia obtenida de las encuestas de hogares sugiere que esta diferente evolución responde a cambios en los retornos a la educación. En particular, la evidencia muestra que 1) las diferencias de ingresos de individuos similares –es decir de similar edad, genero, educación y experiencia laboral— en el sector formal e informal, han caído durante los años noventa; 2) La composición del empleo informal por genero, edad y educación es ahora más similar a la del empleo formal que durante los años ochenta, y 3) que a pesar de que la composición del empleo formal e informal es ahora más parecida –y que ello debería contribuir a reducir las diferencias salariales entre sectores--, el

crecimiento en los retornos a características que son más abundantes en el sector formal, como por ejemplo la educación, explican la evolución diferencial del promedio de ingresos en el sector formal e informal. A continuación se explica esta evidencia con mayor detalle.

Comparando los diferenciales salariales entre sector formal e informal una vez se controla por el distinto nivel educativo y otras características personales de los individuos, se obtiene que el diferencial entre ser independiente y estar asalariado se ha reducido entre 1985 y 1994 (Ver Tabla 10). Así, en 1985, el empleo asalariado conllevaba una brecha salarial del 42% y 14% con respecto al empleo independiente, dependiendo de si se trataba de empresas de más de cinco, o menos de cinco trabajadores, respectivamente (columna 2). En 1994, los empleados independientes obtenían ingresos similares a los asalariados en empresas grandes y superiores a los empleados en empresas pequeñas (columna 4). Estos resultados sugieren que, en definitiva, son las diferencias en las características de los individuos, así como la retribución de éstas en el mercado de trabajo, y no las características de los empleos, lo que ha llevado a que, en promedio, los ingresos en el sector formal hayan crecido mas que en el sector informal.

Tabla 10: Resultados de ecuaciones de Salarios para segmentación laboral

	1985 (1)	1985 (2)	1994 (3)	1994 (4)	1994 (5)
Z. Urbana	.770 (23.88)	.719 (22.38)	.365 (12.11)	.37 (12.30)	.33 (11.03)
Mujer	-.256 (-9.01)	-.208 (-7.334)	-.144 (-5.412)	-.164 (-6.12)	-.166 (-6.24)
Asalariado_EG	.	.424 (12.97)	.	-.023 (-0.767)	-.025 (-0.85)
Asalariado_EP	.	.148 (3.64)	.	-.287 (-7.302)	-.295 (-7.56)
Indígena	-.269 (-8.01)
Constante	-.75 (-12.84)	-.87 (-14.06)	-1.18 (-20.13)	-1.07 (-17.66)	-.96 (-15.474)
No. Obs.	6817	6817	5373	5373	5367
Adj. R2	.35	.366	.221	.229	.237

Notas a la Tabla 10: La variable dependiente corresponde al logaritmo del salario/hora en el empleo principal. Estos resultados corresponden a regresar el logaritmo del salario/hora en el empleo principal sobre las variables presentadas en la tabla además de años de experiencia, experiencia al cuadrado y años de educación.

La variable Asalariado_EG toma el valor 1 si el trabajador trabaja en una empresa de más de 5 trabajadores y zero si no. Asalariado_EP toma el valor 1 si el trabajador está empleado en una empresa de 2 a 5 trab. La categoría omitida corresponde a trabajo independiente.

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas LSMS de 1985 y 1994.

La caída en los diferenciales salariales entre sector forma e informal —una vez se comparan individuos similares— puede explicarse en parte por la menor rigidez de los mercados de

trabajo durante los años noventa. Existe evidencia de que los diferenciales salariales entre trabajadores formales e informales son mayores en países con códigos laborales más rígidos [Ver IPES, Cap. 6]. La explicación para estos mayores diferenciales puede provenir del mayor poder de negociación que una legislación restrictiva confiere a los trabajadores formales. Estos trabajadores, protegidos por los altos costos de despido pueden obtener aumentos salariales más grandes que los trabajadores menos protegidos por la ley aun cuando sus salarios iniciales fueran idénticos.

Por otra parte, el análisis de la evolución en la composición del empleo formal e informal entre 1986 y 1994 indica que la participación de grupos con menores ingresos como son los trabajadores de menor nivel educativo, las mujeres y los jóvenes en el sector informal ha bajado con respecto a 1986. La intensidad de uso de mano de obra capacitada, por ejemplo, creció más rápido en el sector informal que en el sector formal (Ver tabla 11). En 1985, el sector formal empleaba 0.46 trabajadores calificados por cada trabajador no calificado mientras que en el sector informal esta proporción era de 0.06. En 1996, el sector formal era todavía más intenso en mano de obra calificada pero las diferencias habían caído de manera importante. Así mientras en 1985, el uso de mano de obra capacitada era 7.1 más intensa en el sector formal que en el informal, esta razón se ha reducido a 5.47 en 1996. Esto implica que el sector informal no ha sido un refugio de trabajadores sin educación en busca de una oportunidad de empleo.

Tabla 11: Intensidad de uso de calificaciones en sector formal e informal

1985					
	Total	Calificados	No calificados	Calificados/No calificados	Calificados/No calificados 1/
Total	100	12.31	87.69	0.14	1.00
Formal	100	31.55	68.45	0.46	3.28
Asalariados 6+	100	29.97	70.83	0.42	3.01
Profesionales	100	70.83	29.17	2.43	17.30
Informal	100	6.1	93.9	0.06	0.46
Asalariados 1-5	100	6.08	93.92	0.06	0.46
Independientes	100	6.11	93.89	0.07	0.46
				Formal/ Informal	7.10
1996					
	Total	Calificados	No calificados	Calificados/No calificados	Calificados/No calificados 1/
Total	100	19.45	80.55	0.24	1.00
Formal	100	37.42	62.58	0.60	2.48
Asalariados 6+	100	35.55	64.45	0.55	2.28
Profesionales	100	67.78	32.22	2.10	8.71
Informal	100	9.85	90.15	0.11	0.45
Asalariados 1-5	100	8.97	91.03	0.10	0.41
Independientes	100	10.48	89.52	0.12	0.48
				Formal/ Informal	5.47

1/ Relativo al Total

Calificados: Trabajadores con estudios post-secundarios o universitarios

Fuente: Elaboración propia en base a LSMS 85 y ENAHO 96

La situación de la mujer en el sector informal también ha tendido a normalizarse. En 1985, el empleo femenino sólo era el 26.41% del sector formal, pero constituía el 50.17% del sector informal y el 44% de la fuerza de trabajo. En 1996, el sector formal contrató a más mujeres resultando en una proporción de mujeres en el sector formal e informal más pareja con su proporción en la fuerza de trabajo (Ver tabla 12). La misma tendencia se confirma con los datos de frecuencia anual correspondientes a Lima Metropolitana. La proporción de mujeres entre los asalariados formales ha crecido del 32.99% en 1991 hasta el 35.18% en 1996, mientras que la proporción de mujeres ha caído en el sector informal (Saavedra y Torero, 1998a).

Tabla 12: % de hombres y mujeres por status laboral

	ACTIVOS		EMPLEADOS		FORMALES		INFORMALES	
	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996
HOMBRES	55.43	56.3	55.65	56.66	73.59	62.37	49.83	52.73
MUJERES	44.57	43.7	44.35	43.34	26.41	37.06	50.17	47.27
H/M	1.24	1.29	1.25	1.31	2.79	1.68	0.99	1.12

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta LSMS 1985 y ENAHO 1996.

Asimismo, el sector informal también ha dejado de ser el refugio de los jóvenes que no encuentran empleo en el sector formal. Mientras que en 1985 el sector informal ocupaba una proporción de jóvenes mucho mayor que el sector formal, en 1996 más jóvenes trabajaban en el sector formal que en el informal (Ver Tabla 13). La situación se ha normalizado también para el grupo formado por personas de 25 a 50 años. Sin embargo,

existen fuertes indicios que la demanda de personas de más de 50 años ha caído en el sector formal, y que éstas están ahora sobrerrepresentadas en el sector informal. Corroborando la misma tendencia, en Lima Metropolitana, la edad promedio de los trabajadores asalariados formales ha bajado, mientras que la edad promedio de los informales ha subido desde 1991 (Saavedra y Torero, 1998a).

Tabla 13: % de formales e informales por grupo de edad

		1985		1996	
		Formales	Informales	Formales	Informales
15-24	100	18.42	81.58	34.33	65.66
25-49	100	27.58	72.42	36.76	63.24
50-64	100	16.6	83.4	22.99	77.01
Total	100	23.04	76.96	34.06	65.94
		1985		1996	
		Formales 1/	Informales 1/	Formales 1/	Informales 1/
15-24		0.80	1.06	1.01	1.00
25-49		1.20	0.94	1.08	0.96
50-64		0.72	0.22	0.49	0.25
Total		1.00	1.00	1.00	1.00

1/ En relación al total de cada grupo

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta LSMS 1985 y ENAHO 1996.

Este cambio en la composición del empleo formal e informal sugiere que el sector informal se parece cada vez más al sector formal, tanto en los trabajadores que ocupa, como en las remuneraciones que ofrece. Este efecto va en la dirección de equiparar los ingresos promedio y la evolución de éstos entre el sector formal e informal pero esto no es lo que observamos. La explicación se encuentra en que a pesar de que el trabajador promedio del sector informal es cada día más parecido al del sector formal, todavía existen diferencias importantes, sobre todo en cuanto a su nivel educativo. Estas diferencias se hacen tanto más importantes en un contexto como el actual, de crecientes retornos a la educación. La sección 3.5 documenta con detalle que las diferencias salariales entre trabajadores con estudios superiores y trabajadores con primaria o sin educación han crecido sustancialmente durante los años noventa. Dado que los trabajadores en empresas pequeñas tienen, en promedio, un nivel educativo menor al de los trabajadores empleados en empresas más grandes (ver tabla 14), el promedio de ingresos en el sector de pequeñas empresas ha crecido menos que el promedio en las más grandes, cuyos trabajadores se han beneficiado de mayores retornos a la educación.

Tabla 14: Años promedio educación de los trabajadores según tamaño empresa, 1994

	Promedio años educación
2 a 5	6.55
6 a 10	6.88
11 a 20	10.98
21 a 50	11.65
51 a 100	12.02
101 a 200	12.16
201 y más	12.01

Fuente: Elaboración propia en base a LSMS, 1994

En definitiva, la informalidad, medida como la fracción de trabajadores en empresas pequeñas y ocupados por cuenta propia, ha crecido durante los años noventa en parte producto de una caída y reasignación del empleo público. En contraste, el empleo registrado o “legal” ha crecido como porcentaje del empleo privado y la proporción de jóvenes, mujeres y trabajadores poco capacitados ha bajado en el sector informal. Estas mejoras sin embargo, no han sido suficientes para compensar el aumento de la dispersión salarial entre formales e informales inducido por el aumento de los retornos a la educación. Este diagnostico sugiere que la corrección de estas desigualdades radica en el desarrollo de políticas educativas encaminadas a expandir la oferta, la calidad y el acceso a la educación más que en políticas específicamente dirigidas a corregir problemas de baja “calidad” en el empleo informal.

3.3.2 Menores brechas entre hombres y mujeres

En el Perú, el salario de las mujeres es inferior al de los hombres aunque las diferencias se han reducido en el tiempo. En la tabla 10 se estiman las diferencias salariales entre hombres y mujeres una vez se han tenido en cuenta diferencias en otras características personales y del empleo. En 1985, el salario por hora de una mujer era un 25.6% menor que el de un hombre de similares características personales mientras que en 1994, el diferencial negativo se había reducido al 14.4%.¹⁸ Asimismo, una comparación entre países de América Latina indica que en el Perú estas diferencias están por debajo de las que se observan en muchos países de la región (ver gráfico 12). El crecimiento sostenido de la demanda de trabajo femenino ha permitido que los salarios de las mujeres crezcan por encima del de los hombres durante el periodo comprendido entre 1991 y 1994 cerrando así parte de la brecha por genero.

Es muy posible que el buen comportamiento de la brecha salarial se deba a (1) la relativamente moderna legislación de la mujer y (2), como ya se ha discutido más arriba, las reformas del mercado laboral. La legislación que regula la licencia por maternidad prevé que los costos asociados a las licencias maternas sean cubiertos por contribuciones

¹⁸ El hecho de que la experiencia potencial, medida como posibles años de trabajo una vez completados los estudios, sea mejor proxy de la experiencia real para los hombres que para las mujeres puede sesgar estas estimaciones hacia encontrar diferencias salariales más grandes de lo que serían si se comparan las experiencias reales de los individuos.

a la seguridad social en vez de ser financiados directamente por el empleador. Esto reduce, aunque no elimina, el sesgo en contra de la contratación de mujeres ya que socializa los costos de la maternidad. Además en 1995, la ley 26644 eliminó el sobre costo de despedir a las mujeres (hasta 2 meses más de salario) y la obligación por parte del empleador de proveer sala cuna si el número de empleadas de más de 18 años era mayor a 25. Es de esperar que estas reformas contribuirán a reducir el sesgo hacia la contratación de mujeres y se traducirán en nuevas caídas en el diferencial salarial por genero.

3.3.3 –Menos brechas entre campo y ciudad pero todavía grandes brechas por etnia.

Las ecuaciones de salarios presentadas en la tabla 12 revelan que existen diferencias salariales importantes según la zona de residencia y la etnia del trabajador. En cuanto a la zona de residencia, las ecuaciones reflejan que una persona que vive en el campo obtiene un salario entre 32 y 37% menor que un trabajador empleado en la ciudad. Esta disparidad sugiere la existencia de grandes costos a la movilidad geográfica en el Perú. Sin embargo, la misma tabla refleja que las diferencias por región se han reducido entre 1985 y 1994.

La Tabla 12 también refleja que existe una gran diferencia salarial entre trabajadores de iguales características que pertenecen a diferentes etnias. En particular, un trabajador cuya lengua materna no es el español recibe un salario casi 27% menor que un trabajador de similares características nacido en una familia de habla hispana. Desgraciadamente, la encuesta de 1985 no contiene la información referente a la lengua materna y por lo tanto no es posible determinar la progresión de este diferencial en el tiempo. Sea cual fuere, es importante destacar que estos resultados sugieren que algunos trabajadores pueden verse discriminados por razón de etnia, independientemente de su nivel educativo u otras características personales.

Resumiendo, mucha de la evidencia recogida en esta sección indica que la segmentación laboral ha disminuido en los últimos años. Así aun cuando la informalidad ha aumentado, las brechas salariales --una vez se controla por otras características-- entre formales e informales se han reducido. También se han reducido las diferencias entre hombres y mujeres y entre trabajadores rurales y urbanos. Todo ello sugiere que el mercado de trabajo es hoy más eficiente en asignar recursos de lo que era en el pasado. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, un mercado de trabajo más eficiente no necesariamente implica un mayor nivel de bienestar para los trabajadores si estos no pueden diversificar apropiadamente el riesgo de perder el empleo.

3.4. Más inestabilidad laboral y menor duración del desempleo

El proceso continuado de creación y destrucción de empleo es inherente a la actividad económica. Sin embargo, desde el punto de vista de un trabajador la pérdida de su lugar de trabajo, el proceso de búsqueda para encontrar uno nuevo, y la adaptación a un nuevo entorno laboral puede resultar costoso, y en ocasiones, incluso traumático.

A juzgar por las encuestas de opinión, la inestabilidad laboral se percibe como un problema importante en el Perú. Según el Latinobarómetro, aproximadamente el 9% de los encuestados responde que la inestabilidad en el empleo es el principal problema que aqueja al país. Esta cifra es solo superada por las encuestas de opinión de El Salvador donde la inestabilidad laboral es mencionada como el problema principal por el 10% de la población.

Desde 1990, la duración media de los empleos en curso esta cayendo en el sector formal mientras que se mantiene relativamente constante en el informal (Ver gráfico 13).¹⁹ Esta tendencia no se debe únicamente a una mayor creación de empleo o un aumento de la proporción de jóvenes en el mercado de trabajo. La duración promedio del grupo de edad comprendida entre 25 y 55 años, mucho menos afectada por la generación de nuevos empleos, también ha caído.

Además, hay indicios que los flujos entre empleo formal, empleo informal y desempleo han crecido. En particular, la probabilidad de que un trabajador formal permanezca como formal ha caído entre 1985 y 1996. Esta caída ha sido especialmente acentuada para los trabajadores de más de 40 años (Saavedra y Torero, 1998b). Es más, aunque la evidencia es preliminar y los resultados deben interpretarse con cautela, los datos sugieren que la probabilidad de permanecer formal ha crecido para los trabajadores más jóvenes, mientras que ha caído considerablemente para los más mayores. La probabilidad de que un trabajador formal transite al desempleo también ha crecido, en especial para los trabajadores de más de 35 años. Finalmente, la probabilidad de que un trabajador permanezca empleado por cuenta propia es también menor, sobretodo para los trabajadores menores de 35 años.

La duración del desempleo constituye una pieza adicional de evidencia acerca de los flujos en el mercado de trabajo. La tabla 15 indica que la proporción de trabajadores que declaran haber permanecido menos de un mes en el desempleo ha aumentado de 48.32 a 65.5%, mientras que la proporción de desempleados de largo plazo (más de 6 meses) ha caído del 20 al 5.3%. La evidencia es similar para las mujeres, y todos los grupos de edad y nivel educativo aunque la proporción de desempleados de largo plazo es mayor entre los trabajadores de más de 46 años y entre los trabajadores más calificados.

¹⁹ La duración media mide el promedio del número de años en el trabajo de los trabajadores que están empleados en la fecha de la encuesta y se calcula con base a la pregunta ¿Cuanto tiempo hace que trabaja en su empleo?. Por definición, tal medida sólo captura duraciones incompletas ya que el trabajador está todavía en su puesto de trabajo. Bajo ciertas condiciones es posible inferir que la duración completa de un empleo es dos veces el promedio de la incompleta.

Así pues, aunque el desempleo era mayor en 1996 que en 1985 la estructura del desempleo ha cambiado sustancialmente hacia desempleo de corto plazo. Este cambio ha sido tan significativo, que el porcentaje de desempleo de largo plazo sobre el total de desempleados es ahora el menor de la muestra de países de América Latina para los cuales tenemos información (gráfico 14.a). Sin embargo, la proporción de personas mayores de 46 años entre los desempleados de largo plazo es más alta en el Perú que en la mayoría de países de la región (gráfico 14.b).

Tabla 15: % de Desempleados con menos de un mes y más de 6 meses en el desempleo.

Total			
	Total	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	48.32	20.3
Per96	100	65.5	5.3
Genero			
	Hombre	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	50.2	20.4
Per96	100	65.5	4.7
	Mujer	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	46.3	20.2
Per96	100	65.3	6.2
Edad			
	15-25	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	56.3	13.5
Per96	100	69.6	4.9
	26-45	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	31.4	35.4
Per96	100	61.8	4.3
	46+	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	44.3	19.1
Per96	100	54.5	10.3
Educación			
	Sin Educ.	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	22.3	53.9
Per96	100	86.3	0
	Primaria	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	40.3	34.9
Per96	100	100	0
	Secundaria	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	41.8	19.6
Per96	100	63.5	4.9
	Universitaria	<=1 mes	> 6 meses
Per85	100	44	20
Per96	100	52.7	11

Fuente: Elaboración propia a partir de EH-BID

En definitiva, la estabilidad del empleo ha caído y los flujos entre empleo formal, empleo informal y desempleo han aumentado. En consecuencia, la probabilidad de perder un empleo, sobretodo un empleo formal ha aumentado mientras que en contrapartida, la

probabilidad de permanecer largo tiempo en el desempleo es hoy menor que antes. Por último, el aumento en la inestabilidad laboral ha sido especialmente agudo para los trabajadores de más edad. Para ellos, no solamente la probabilidad de perder el empleo aumentó más que para otros grupos, sino que una vez desocupados su probabilidad de re-empleo es menor.

Menores costos de despido

La reforma laboral iniciada a principios de los años noventa alteró las relaciones laborales. La mayor flexibilidad para despedir a trabajadores se refleja en un aumento de la probabilidad de perder el empleo y una caída de la duración promedio de los empleos en curso. Además, dado que la caída en los costos de despido ha sido más importante para los trabajadores con mayor antigüedad que entre las personas con antigüedades más cortas, es de esperar que se produzca un sesgo hacia el crecimiento de los despidos de personas de más edad y experiencia que concuerda con lo observado. Finalmente, costos de despido más bajos, abaratan el uso de trabajo y aumentan el nivel de contratación. Esto explica el aumento de los flujos hacia el empleo y la caída en la duración media del desempleo discutida anteriormente.

Más empleo temporal

La reforma laboral de 1991 incluyó nuevas modalidades contractuales que permiten contratar trabajadores a plazo fijo y con carácter temporal. Estos contratos incorporan el derecho a beneficios legales pero el despido del trabajador no comporta el pago de indemnización.

La evidencia obtenida de encuestas de hogares indica que el uso de contratos temporales ha aumentado significativamente entre 1991 y 1996. Mientras en 1991, aproximadamente el 80% de los empleos asalariados formales era permanente, en 1997 esta cifra sólo alcanza el 39%, siendo la diferencia mayoritariamente cubierta por contratos a plazo fijo²⁰. El hecho de que, a pesar de las reformas laborales, los costos de despido se hayan mantenido relativamente altos, puede ayudar a explicar esta tendencia. Sin embargo, también es posible que el nuevo entorno económico sea conducente a relaciones laborales de más corto plazo²¹.

²⁰ Saavaedra (1988b)

²¹ A menudo se menciona que existe una falta de confianza por parte de los empleadores acerca de que el régimen laboral presente se mantenga. En particular, dados los altísimos costos de despido que existían en el pasado, los empleadores esperan que en cualquier momento la situación pueda revertirse. Esto explicaría el uso masivo de contratos a tiempo fijo que no conllevarían obligaciones en caso de nuevos cambios en la ley.

Más volatilidad y menos inflación

Aparte de la reforma laboral hay dos factores adicionales que han propiciado un aumento en la rotación del trabajo. En primer lugar, el nuevo entorno económico caracterizado por economías más abiertas aumenta la exposición de los países a choques externos. Una mayor volatilidad económica combinada con una mayor libertad para contratar y despedir trabajadores implica necesariamente una menor estabilidad laboral, al menos para aquellos grupos de trabajadores que pueden ser sustituidos con mayor facilidad.

En segundo lugar, los programas de estabilización han sido exitosos en reducir la inflación. En este nuevo entorno, es más difícil ajustar los salarios reales a la baja si tal ajuste se considera necesario. Así en los años ochenta, una buena parte de los ajustes realizados ante las sucesivas crisis de la deuda fueron en forma de caídas drástica en los salarios reales a pesar de que los salarios nominales siguieron aumentando. A partir de principios de los noventa esta vía de ajuste se ha hecho más difícil por lo que es de esperar que las crisis económicas resulten en mayores fluctuaciones en el empleo (Gonzalez, 1997).

Es posible que una buena parte del aumento de los flujos se explique por un periodo de intenso ajuste estructural propiciado por las reformas, que con el tiempo tenderá a estabilizarse. Sin embargo, muchos de los factores que están detrás del crecimiento de la inestabilidad laboral –menores costos de despido, mayor integración con la economía internacional, menor inflación— son inherentes al nuevo modelo económico. Estas reformas han permitido mejorar la eficiencia del mercado de trabajo, pero también han contribuido a generar una sensación de insatisfacción y de ansiedad por parte de muchos trabajadores cuyo riesgo de perder el empleo es ahora mayor que antaño. Las nuevas políticas laborales deben estar encaminadas a proveer una mejor diversificación del riesgo de desempleo entre todos los trabajadores. Cabría pensar que la baja duración del desempleo facilita esta labor considerablemente, sin embargo, mas información acerca de la pérdida de ingresos durante y tras un periodo de desempleo es necesaria para determinar la magnitud del riesgo que enfrentan los trabajadores peruanos.

3.5 Más desigualdad entre niveles de educación

Grandes diferencias salariales entre individuos de diferentes calificaciones indican la existencia de desequilibrios entre las calificaciones de los trabajadores y las que se demandan en el mercado de trabajo.

La desigualdad salarial cayó en la primera mitad de los noventa

En el Perú urbano, la desigualdad del ingreso ha caído desde 1985. Entre 1985 y 1991, por ejemplo, el índice de Gini cayó de .53 a .48 mientras que entre 1991 y 1994 siguió cayendo pero a un ritmo menor.^{22 23}

²² El coeficiente de Gini mide la dispersión del ingreso. Este toma el valor máximo de uno en el caso de máxima desigualdad y cero cuando cada individuo recibe exactamente el ingreso per capita.

²³ Buena parte de esta sección esta basada en Saavedra y Díaz (1998).

La descomposición de la desigualdad entre (i) individuos de distinto nivel educativo y (ii) al interior de cada grupo educativo revela que la mayor parte de la desigualdad se origina por las diferencias salariales *entre individuos de un mismo nivel educativo* mientras que las diferencias entre grupos explican un porcentaje muy pequeño del total. Ahora bien, entre 1985 y 1994 la desigualdad *entre* niveles de educación ha crecido mientras que la desigualdad *al interior* de cada grupo de educación ha tendido a disminuir (Saavedra y Díaz 1988).

Aunque aumentaron los retornos a la educación

El crecimiento en las diferencias salariales entre individuos de diferente nivel educativo indica que los retornos a la educación han crecido en los últimos años. En efecto, la encuesta de sueldos y salarios de Lima Metropolitana, muestra que el promedio de los salarios de los trabajadores más calificados aumentó un 56.5% durante el periodo 1990-1997 mientras que el promedio del salario de los trabajadores menos calificados creció solamente en un 2.4%²⁴.

La evidencia obtenida de las ecuaciones de salarios confirma esta tendencia. En efecto, una vez se controla por las características de los individuos, se encuentra que entre 1985 y 1991, los retornos a la educación cayeron para todos los niveles educativos. A partir de 1991, año en el que se consolida el programa de estabilización y se inician las reformas estructurales, esta tendencia se revierte y las diferencias salariales entre individuos de diferente calificación aumentan, creciendo más para los más calificados (Ver Tabla 16).

Tabla 16: Retornos a la Educación²⁵

	1985	1991	1994
PRI/NED	.215 (2.47)	.175 (1.41)	.224 (2.46)
SECI/PRI	.478 (11.03)	.123 (2.31)	.241 (5.05)
SUP/SEC	.618 (12.87)	.562 (11.69)	.672 (15.00)

Saavedra y Díaz(1998). Resultados obtenidos de regresar el salario por hora sobre la educación , características demográficas, experiencia, experiencia al cuadrado, y variables acerca de sí el individuo se ha capacitado para el trabajo.

²⁴ En realidad la encuesta distingue entre sueldos –obtenidos por empleados y ejecutivos—y salarios –obtenidos por obreros y operarios. Datos del Ministerio de Trabajo.

²⁵ NED=Sin educación, PRI= Primaria, SECI=Secundaria incompleta, SUP= Educación Universitaria.

El efecto que esta tendencia ha tenido sobre la desigualdad es importante: Mediante una simple ejercicio propuesto por Juhn, Murphy y Pierce (1993) es posible descomponer el cambio total en la desigualdad en tres. El primer componente o efecto cantidad mide cuanto habría variado la desigualdad si lo único que hubiese variado fuera la educación de la fuerza de trabajo, pero los retornos a la educación, y otras características personales se hubieran mantenido constantes. Este componente captura el hecho de que cuanto más igual sea la distribución de educación más igual tenderá a ser la distribución del ingreso independientemente de los retornos de ésta. El segundo componente o efecto precio, mide el impacto adicional en la distribución que es producto del cambio en los retornos a la educación. Este es el componente de desigualdad que aumenta cuando los salarios de los más educados incrementan con respecto a los trabajadores menos educados. El último componente o efecto residuo es el cambio no explicado por los dos primeros efectos y mide el impacto en la distribución salarial de cambios en otras características ya sean observables o no, de los individuos.

El resultado de esta descomposición muestra que aunque la desigualdad cayó durante el periodo 1985-1994, el comportamiento del componente precio ha sido muy diferente entre 1985-1991 y entre 1991-1994 (Tabla 17 panel A). En particular, mientras en el primer subperiodo, la caída en los retornos a la educación contribuyeron a disminuir la desigualdad, en el segundo, el crecimiento en el precio de la educación tuvo un efecto negativo. El efecto cantidad ha sido siempre positivo aunque a partir de 1991 se vuelve prácticamente cero. Esto indica que la distribución de la educación contribuyó a un aumento de la desigualdad entre 1985 y 1991, pero ha tenido un efecto casi nulo a partir de 1991

Tabla 17: Descomposición de cambios en el $\log(\text{Ingreso percentil } 90) - \log(\text{Ingreso percentil } 10)$.
Lima Metropolitana.

<i>Panel A</i>						
	Cambio Total	Cambio en los diferenciales de:				
		Cantidad de		Retornos		Cantidades y retornos
		Educación		Educación		de variables inobservables
1991-1985	-0.295	0.031		-0.206		-0.12
1994-1991	-0.131	0.002		0.018		-0.151
<i>Panel B</i>						
	Cambio Total	Cambio en los diferenciales de:				
		Cantidad de:		Retornos a:		Cantidades y retornos
		Educación	Experiencia	Educación	Experiencia	de variables inobservables
1991-1985	-0.295	-0.139	0.17	-0.146	-0.6	-0.12
1994-1991	-0.131	0.098	-0.096	0.028	-0.011	-0.151

Fuente: Saavedra y Díaz (1998)

Menos desigualdad al interior de cada grupo educativo

La tendencia en los retornos a la educación se compensa por una caída en la desigualdad en el residuo, lo cual impide que la desigualdad total aumente entre 1991 y 1994. El aumento en la dispersión en el precio, y hasta 1991, en la cantidad de educación, ha sido contrarrestado por un efecto residual de signo negativo, lo cual supone evidencia de una caída en la desigualdad al interior de cada grupo de educación. Esta caída puede ser debida a muchos factores, entre ellos la caída en las diferencias salariales entre individuos asalariados y por cuenta propia, la caída en las brechas salariales entre hombres y mujeres y a la disminución en las diferencias salariales entre campo y ciudad. Asimismo, como discutimos a continuación, la caída en los retornos a la experiencia y el declive en el nivel de sindicación también pueden explicar esta tendencia.

Menores retornos a la experiencia

En la tabla 17 panel B, se muestran los resultados de repetir la descomposición anterior añadiendo la experiencia de los individuos²⁶. Al igual que en el caso anterior el efecto de la experiencia es diferente entre subperiodos. En el periodo pre-reforma, una mayor desigualdad en la distribución de la experiencia contribuyó a la desigualdad mientras que la caída en sus retornos favoreció la disminución de la desigualdad. En el periodo post-reforma, tanto el efecto precio como el efecto cantidad de la experiencia contribuyeron a reducir la desigualdad del ingreso. Por un lado, la distribución de la experiencia se volvió más igualitaria –básicamente debido a la caída en la duración del empleo— lo cual redujo la desigualdad salarial. Por otro lado, los retornos a la experiencia siguieron cayendo y con ello la desigualdad del ingreso.

Menor afiliación sindical

La caída en la afiliación sindical y el porcentaje de trabajadores cubierto por negociación colectiva ha contribuido a una caída en la desigualdad del ingreso. Este efecto ha más que compensado el aumento en la desigualdad resultante del crecimiento en los retornos a la educación.

Pero, ¿cómo se explica que una caída en la sindicación traiga consigo una caída de la desigualdad?. En los países de la OECD, los sindicatos típicamente reducen la desigualdad a través de dos efectos sobre la distribución salarial: (1) reducen la dispersión salarial entre los miembros del sindicato, y (2) ayudan a reducir la brecha entre los afiliados, mayoritariamente obreros, y los no afiliados, mayoritariamente empleados. En el Perú, sin embargo, al igual que en otros países de América Latina, la probabilidad de pertenecer a un sindicato, o estar cubierto por su actividad, es mayor entre los individuos de mayor nivel educativo y salarial (tabla 18). Además no existe evidencia de que en el Perú, los sindicatos compriman la distribución salarial entre sus miembros. Por lo tanto, no es sorprendente que una caída en la actividad sindical contribuya a mejorar la distribución salarial, sobretodo cuando la caída ha estado mayoritariamente concentrada entre los trabajadores de salarios más altos (tabla 18).

Tabla 18: % de Sindicalización. Lima Metropolitana

Quintiles de ingreso	Sector Privado			Sector Público			Asalariados			% de Empleo Público en el Empleo Total		
	1985	1991	1995	1985	1991	1995	1985	1991	1995	1985	1991	1995
1	0.10	0.10	0.03	0.33	0.56	0.26	0.12	0.17	0.05	0.10	0.16	0.07
2	0.17	0.14	0.05	0.55	0.64	0.31	0.23	0.26	0.09	0.16	0.24	0.20
3	0.28	0.16	0.12	0.52	0.71	0.37	0.36	0.37	0.19	0.34	0.39	0.31
4	0.26	0.31	0.19	0.66	0.79	0.50	0.49	0.50	0.32	0.56	0.41	0.43
5	0.35	0.38	0.21	0.74	0.79	0.63	0.56	0.56	0.35	0.57	0.45	0.35
Total	0.2	0.2	0.1	0.63	0.73	0.46	0.35	0.37	0.2	0.34	0.32	0.27

Fuente: Saavaedra y Díaz (1998)

²⁶ Ver que al añadir explícitamente la experiencia, cambios en la cantidad o el precio de la experiencia ya no figuran en el efecto residuo. El residuo ahora resume cambios en la cantidad o los precios de otras variables que no son educación o experiencia.

¿Más desigualdad en el futuro?

La caída en la desigualdad registrada durante los últimos años se debe exclusivamente a la caída en la desigualdad salarial al interior de cada grupo educativo. Sin embargo, las diferencias entre individuos más o menos calificados están aumentando rápidamente, contribuyendo a la desaceleración de la caída en la desigualdad. De continuar esta tendencia la desigualdad entre grupos de educación dominará y la desigualdad del ingreso crecerá de nuevo. Esto es tanto más probable cuando se observa que el efecto cantidad de educación no contribuyó a una mejora de la desigualdad. De hecho, los datos preliminares obtenidos con la muestra LSMS de 1997 parecen indicar que, por primera vez en muchos años, la desigualdad del ingreso ha aumentado entre 1994 y 1997 y que esta tendencia se debe a un crecimiento en las disparidades salariales entre individuos de alto y bajo nivel educativo²⁷. Todo ello apunta a la necesidad de mejorar la distribución de la educación. De lo contrario, el crecimiento económico propiciado por las reformas beneficiará solamente a unos pocos privilegiados.

IV. Políticas para mejorar el desempeño laboral

El análisis de la sección anterior revela grandes progresos y nuevos retos en el mercado laboral Peruano. La segunda mitad de la década de los ochenta se caracterizó por un marcado deterioro del mercado laboral, deterioro que no se hizo patente por los bajos niveles de desempleo y por la urgencia de otros desequilibrios macroeconómicos que quitaron protagonismo a la situación laboral. El relativo bajo nivel de desempleo, informalidad, y desigualdad salarial, así como la alta estabilidad en el empleo escondían una baja participación laboral, una ausencia de creación neta de empleos en el sector privado compensada por creación artificial de empleo público, una baja demanda de empleo calificado, una ausencia de flujos al empleo y una elevada duración del desempleo.

A principios de los años noventa un ambicioso plan de reformas estructurales y una fase alcista en el ciclo económico sentaron las bases para la recuperación económica. Desde principios de esta década, la política de empleo del gobierno se enmarca dentro de una estrategia económica que busca la consecución de tres objetivos: (1) mantener la tasa de inflación a bajos niveles, (2) mantener un crecimiento sostenido de al menos 6% anual y (3) el desarrollo productivo de la agricultura, pequeña y mediana empresa y exportaciones sobre todo las no tradicionales²⁸. La apuesta ha sido que las reformas estructurales estimularían la actividad económica y la productividad y que la reforma del marco institucional del mercado de trabajo favorecería un funcionamiento más eficiente del mercado laboral

Esta estrategia ha permitido una substancial generación de nuevos empleos, un aumento importante en la productividad y un crecimiento en los salarios. Asimismo, se observa un

²⁷ Banco Mundial, 23 Octubre 1988. "Peru: Poverty Comparisons"

²⁸ Boletín de Economía Laboral (Abril 1998). Ministerio de Trabajo.

crecimiento en la demanda de mujeres y adultos jóvenes (mayores de 18 años), lo cual ha incidido en una caída en las diferencias entre empleo formal e informal y en la desigualdad salarial. Por último, las reformas en el mercado laboral y la recuperación económica han estimulado los flujos de entrada al empleo y una caída en la duración del desempleo.

Ahora bien, el mercado laboral de los noventa no está exento de problemas:

- (1) Aunque la economía ha generado empleos a buen ritmo, la participación en el mercado de trabajo ha aumentado a un ritmo similar. El resultado ha sido que la tasa de desempleo se ha mantenido a niveles ligeramente superiores a su promedio histórico. Además la tasa de subempleo se mantiene relativamente alta para estándares de la región
- (2) Aunque las mujeres y los adultos jóvenes han resultado claramente beneficiados en el nuevo entorno laboral, las personas de más edad –en especial los hombres—han resultado perjudicados. Así, las personas en este grupo tienen ahora una menor probabilidad de permanecer en un empleo formal y una mayor probabilidad de entrar al desempleo. Asimismo, la probabilidad de permanecer desempleados durante más de seis meses es dos veces mayor para este grupo que para los trabajadores más jóvenes.
- (3) La inestabilidad del empleo ha aumentado contribuyendo a una sensación de ansiedad acerca de la posibilidad de perder el empleo
- (4) Las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados han crecido contribuyendo a aumentar las diferencias salariales entre trabajadores formales e informales. Sin embargo, al mismo tiempo, muchos trabajadores con calificaciones no participan o no encuentran trabajo.
- (5) Las brechas salariales entre campo y ciudad han bajado pero son todavía sustanciales. Asimismo, la brecha salarial entre trabajadores de habla hispana y de otras etnias sugiere una importante discriminación hacia estos últimos en el mercado de trabajo.

Para afrontar estos retos se requiere una estrategia que favorezca el empleo pero vaya más allá de la creación de empleos como objetivo de política económica. En particular, problemas como la creciente desigualdad salarial entre trabajadores de distinto nivel educativo o los sesgos que el mercado de trabajo tiene en contra del empleo de ciertos grupos no serán resueltos aunque se generen mas empleos en la economía. Las siguientes son algunas recomendaciones para afrontar estos nuevos retos en el mercado de trabajo.

4.1 Promoción de un entorno económico e institucional conducente a la generación de empleos y al crecimiento sostenido.

La población en edad de trabajar seguirá creciendo a una tasa superior al 1.8% durante los próximos años. Este crecimiento combinado con posibles aumentos en la participación de las mujeres resultará en un considerable crecimiento de la oferta de trabajo en el futuro. Aunque estas proyecciones tienden a interpretarse como un signo de fuertes presiones sobre el mercado de trabajo, la transición demográfica brinda una nueva oportunidad que no debe ser desaprovechada. Durante los próximos años, el crecimiento de la población en edad de trabajar se verá acompañado de una disminución en la tasa de dependientes por trabajador. Así, se calcula que la tasa de dependencia alcanzará su mínimo en el año 2015 a partir del cual el progresivo envejecimiento de la población tenderá a aumentar este número de nuevo²⁹. Menos dependientes por trabajador implica que una buena proporción de la población participará en actividades laborales, lo cual permitirá aumentar los ingresos de las familias, estimular el ahorro y liberar fondos para mejorar la educación de un menor número de niños y jóvenes.

Ahora bien, para satisfacer esta oferta y al mismo tiempo absorber a los trabajadores corrientemente desempleados o subempleados, la economía Peruana deberá generar empleos a un ritmo similar al experimentado en los últimos años. Para alcanzar este objetivo es imprescindible mantener un entorno económico e institucional conducente a un crecimiento sostenido de la actividad económica y la demanda de empleo. Los recientes logros en esta dirección han sido sustanciales y deben ser preservados. Sin embargo, existen todavía áreas en las cuales reformas o acciones específicas contribuirían a mejorar la absorción de trabajadores en el mercado de trabajo.

A. Equiparación de los contratos a tiempo parcial con otros contratos

Las encuestas de hogares revelan que en 1996, aproximadamente el 15.8% de los trabajadores quisieran trabajar más horas de las que trabajan. Estas mismas encuestas indican que las horas trabajadas por los asalariados y particularmente por las mujeres son bajas en el Perú en relación con otros países de la región. Parte de la explicación puede encontrarse en el sesgo que la legislación impone hacia el uso de contratos a tiempo-parcial. Estos contratos pueden ofrecerse a personas que trabajen en promedio menos de cuatro horas al día. La legislación corriente exime del pago de bono de vacaciones y Navidad, así como de la compensación por tiempo de servicio a los trabajadores contratados bajo esta modalidad. Es posible que esta medida sea usada por las empresas como una solución para bajar los costos laborales, sesgando el empleo hacia formas de empleo parcial. Una solución es equiparar los beneficios contemplados en esta modalidad a los beneficios establecidos en los contratos a tiempo determinado, prorrateados por el número de horas trabajadas. De esta manera, los contratos a tiempo parcial responderían únicamente al objetivo de dar mayor flexibilidad a los trabajadores que desean compaginar el trabajo con otras actividades sin que se generen incentivos perversos al subempleo.

B. Reducción de los costos de despido

Aunque aun es pronto para obtener conclusiones definitivas, la evidencia sugiere que las reformas laborales explican parte de la reciente creación de empleos y el mayor éxito relativo de mujeres y jóvenes en insertarse en el sector formal. Al aumentar la movilidad

²⁹ Dyrea y Szekely, 1998

de los trabajadores ha aumentado también la probabilidad de que estos grupos se incorporen en mejores empleos. Ahora bien, los costos de despido que fueron reducidos en 1991 y en 1995, volvieron a incrementarse en 1996 de 1 a 1.5 salarios por año trabajado³⁰. Aunque no es difícil entender que este cambio responde a las presiones de grupos que temen perder su posición de privilegio en el mercado de trabajo, el aumento en los costos de despido puede poner en peligro los logros obtenidos tras las reformas de 1991 y 1995. El énfasis en la política debe recaer en la asistencia a los que perdieron su empleo y no en evitar que el natural proceso de movilidad ocurra en el mercado de trabajo. Sólo de esta manera los trabajadores pueden desplazarse de empleos poco productivos a empleos de alta productividad y acarrear ganancias en la productividad total³¹.

C.. Creación de licencias de paternidad

La legislación referente a la maternidad fue modernizada en 1995 permitiendo que las mujeres pospusieran parte de su licencia maternal al momento después del parto. Sin embargo, la nueva ley no permite que la licencia de maternidad pueda ser tomada, al menos en parte, por los trabajadores varones. La equiparación de la mujer en el mercado de trabajo implica que la decisión de que cónyuge toma la licencia de maternidad/paternidad debe ser decidida en el seno de la familia. Esta provisión equipararía a los géneros en sus responsabilidades familiares reduciendo los sesgos que las provisiones de maternidad puedan ejercer en la contratación de mujeres.

D. Atención específica a los trabajadores de más de 50 años.

Las reformas laborales y el cambio tecnológico fomentado por las reformas estructurales han beneficiado a los trabajadores más jóvenes y a las mujeres mientras que ha empeorado la situación de los trabajadores varones de más de 50 años. Juzgando en base a la tasa de desempleo de este grupo, la situación dista todavía de ser urgente: Aunque ésta ha crecido por encima del promedio, su nivel es todavía menor que para otros grupos de trabajadores. Sin embargo, la proporción de formales, que siempre ha sido baja en este grupo, ha caído en términos relativos a otros grupos. Asimismo, la probabilidad de permanecer desempleado más de un año es casi dos veces mayor para este grupo que para los trabajadores más jóvenes. Finalmente, la caída en los retornos a la experiencia indica que el valor de mercado de los trabajadores de mayor edad ha caído. Las causas que conllevaron estas tendencias no son todavía bien conocidas, sin embargo, la teoría económica y la evidencia empírica sugieren que las reformas laborales pueden reducir el empleo entre los trabajadores de más edad y antigüedad. Asimismo, el cambio tecnológico producido por el desarrollo de la computación y otras nuevas tecnologías, puede haber generado un proceso de obsolescencia para los trabajadores más mayores.

De seguir así, esta tendencia puede generar problemas de exclusión entre los trabajadores de más edad. Dado que los programas de entrenamiento se han mostrado muy poco

³⁰ Sin embargo, el límite a la indemnización máxima que un trabajador puede obtener por despido permaneció inalterado.

³¹ En un trabajo para Estados Unidos, Hopenhayn y Rogerson (1993) estiman que los costos en términos de producto de impedir la movilidad laboral pueden ser sustanciales.

efectivos para los individuos de este grupo, entrenar a estos trabajadores en computación y otras nuevas tecnologías parece poco recomendable. Sin embargo, en caso que su situación siga deteriorándose podrían establecerse subsidios en forma de reducciones a las contribuciones sociales para estos trabajadores. En principio, la implementación de un programa de estas características podría ser relativamente sencilla: Aquellas empresas que pudieran mostrar una ganancia neta en el empleo de trabajadores mayores tendrían derecho a una subvención en las contribuciones sociales u otros impuestos al trabajo.

4.2 . Asegurar la liquidez y la rápida reinserción laboral de los trabajadores desplazados

La apertura y reforma de los mercados de bienes, capitales y trabajo han permitido una mayor creación de empleos. Sin embargo, estas mismas medidas han contribuido a aumentar la rotación y la sensación de inseguridad en el mercado de trabajo. Ello implica que, a pesar de que el mercado de trabajo funciona más eficientemente que en el pasado, la pérdida de bienestar de los trabajadores desplazados puede ser alta si éstos permanecen mucho tiempo desocupados o tienen que aceptar ofertas de trabajo en empleos cuyo salario está muy por debajo de su salario inicial. En este nuevo entorno, la política laboral no debe centrarse en impedir que la rotación ocurra imponiendo altos costos de despido, sino en amortiguar los costos de transición mientras un trabajador encuentra un nuevo empleo. La combinación de programas que promuevan la rápida reinserción laboral y garanticen la liquidez de los trabajadores mientras encuentran un nuevo empleo puede lograr este objetivo.

A. Asistir a los trabajadores desplazados a encontrar un nuevo empleo

La velocidad a la que un trabajador encuentra un nuevo empleo depende del ritmo al cual la economía absorbe trabajadores, de la demanda que exista en el mercado por las habilidades y características específicas del individuo, y de la intensidad de búsqueda por parte del trabajador. Las políticas de ayuda a la reinserción laboral son más efectivas si se realizan en un contexto donde existe creación de empleo y ayudan al trabajador a buscar un empleo con mayor eficacia.

En el Perú existen dos programas con el objetivo explícito de promover la rápida inserción de trabajadores sin empleo en el mercado de trabajo. Estos son el Programa de Reconversión Laboral (*PRL*) y el programa de asistencia en la búsqueda de empleo, *Pro-Empleo*. El *PRL* es básicamente un programa de recalificación laboral para trabajadores empleados en empresas y administraciones públicas que perdieron su empleo debido a la reestructuración de la administración y la privatización de empresas públicas. Los resultados del programa han sido mediocres en parte por que la absorción de trabajadores con las características del prototipo del trabajador afectado ha sido limitada. En este contexto, políticas que directamente subsidiaran la contratación de estos trabajadores en el sector privado quizás hubieran resultado más efectivas.

El Programa *Pro-Empleo* por otro lado, es un sistema nacional de colocaciones cuyo objetivo es facilitar el encuentro entre empresas con vacantes y trabajadores que buscan un empleo. En el primer trimestre de 1998 el sistema nacional de colocaciones registró a

9150 trabajadores y a 2762 vacantes y colocó en estas últimas a 2205 trabajadores. Así pues, la tasa colocados/vacantes fue de casi 80% mientras que la de colocados/registrados fue de 24%. Estos resultados se comparan favorablemente con los obtenidos en países de la OECD sugiriendo que el programa ha funcionado eficientemente. Sin embargo, todavía no existen evaluaciones rigurosas que comparen la probabilidad de encontrar un empleo entre los registrados en el programa y un grupo de control.

Hasta 1988, la oficina central del Ministerio listaba información referente a vacantes y trabajadores. A partir de 1988, el Ministerio de trabajo está elaborando un programa para descentralizar las bolsas de trabajo de manera que éstas funcionen de forma auto-sostenida bajo la responsabilidad de centros educativos ocupacionales, centros parroquiales y otras instituciones que ya tienen en mayor o menor medida sus propias bolsas de trabajo. Bajo este nuevo sistema el Ministerio solo realizaría una función de supervisión del sistema.

Dada la importancia de estos servicios a la hora de garantizar la rápida inserción laboral es de suma prioridad que los sistemas de búsqueda de empleo se organicen rápida y eficientemente para cumplir con su objetivo. La descentralización propuesta por el Ministerio puede ser eficaz si de esta manera se consigue captar un mayor número de vacantes y atender a un mayor número de trabajadores. Sin embargo, es preciso mantener el equilibrio entre la descentralización y la promoción por parte del Ministerio de la coordinación entre diferentes entidades. Asimismo, es importante que la descentralización no impida que el sistema atienda las necesidades de los trabajadores de más difícil reinserción. Finalmente, la experiencia internacional demuestra que la coordinación entre las bolsas de trabajo y los programas de capacitación aumenta la efectividad de cada uno de los componentes³².

B. Asegurar la liquidez durante el periodo de búsqueda

Los sistemas de colocación o los programas de calificación laboral no son siempre efectivos en reinsertar a los trabajadores en el mercado de trabajo. En particular, en instancias donde la demanda de empleo está deprimida, la falta de creación de empleos resulta en pocas vacantes y una baja absorción de trabajadores en el mercado de trabajo. Por ello, políticas activas de reinserción como las arriba mencionados deben combinarse con programas que garanticen unos niveles de consumo adecuado a los trabajadores desplazados.

La reforma del sistema de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) promueve que la empresa ahorre parte del salario de los trabajadores en una cuenta a nombre del trabajador. De esta manera, los fondos de la CTS están disponibles para el trabajador cuando la relación laboral termina independientemente de la causa que llevó a su finalización financiando los costos de la transición. Dado que, como se ha mencionado en la sección 2. 4, la mayoría del desempleo es de muy corta duración, los trabajadores con antigüedades de 4 o más años deberían poder financiar la transición entre empleos sin demasiados problemas.

Sin embargo, el sistema de financiación propiciado por las CTS tiene varias deficiencias:

³² Fretwell y Goldberg (1993)

- 1) Los trabajadores desplazados de corta antigüedad tienen pocos fondos con los que enfrentar un periodo de transición entre trabajos.
- 2) En crisis económicas agudas, un aumento de la duración del desempleo puede resultar en una situación donde los fondos acumulados en las CTS no son suficientes para financiar una transición entre trabajos.
- 3) Algunos grupos de trabajadores sufren duraciones del desempleo más largas que el promedio y experimentan una falta de liquidez.

En estos casos, medidas suplementarias destinadas a proveer más liquidez a los trabajadores aliviarían los costos de la movilidad

Es importante destacar que aunque éste no es un problema que sea patente en un periodo de relativa expansión económica, puede convertirse en un problema grave en periodos de recesión. La razón es que en un entorno de menor inflación y menores costos de despido, el empleo tiende a moverse más con el ciclo económico. En estas circunstancias, recesiones económicas suponen una mayor pérdida de empleos, una mayor tasa de desempleo y una mayor presión sobre el gobierno para realizar intervenciones que reduzcan el costo de la movilidad.

¿Existen maneras de proveer liquidez adicional a trabajadores desempleados? La experiencia de los países de la OECD revela que los programas de subsidio al desempleo de tipo contributivo tienen muchos problemas que no son fácilmente solventables en países en desarrollo. Así, además de sus altos costos administrativos, los subsidios al desempleo tienen varios inconvenientes. En primer lugar, la percepción del subsidio puede reducir los incentivos a buscar un empleo alargando la duración del desempleo. En segundo lugar, la administración de estos programas requiere información acerca de si un trabajador está realmente desempleado o no, lo cual no resulta sencillo en países con altísimos niveles de informalidad. Una alternativa apropiada para el Perú sería un programa de préstamos a trabajadores desempleados previa prueba que sus fondos correspondientes al pago de la CTS se agotaron. Esta comprobación estaría facilitada por el hecho de que hoy por hoy estos fondos están administrados por entidades privadas independientes que podrían suministrar esta información. Los préstamos podrían ser a un interés de mercado o subsidiado por el programa y el monto del préstamo entregado al trabajador en uno o varios plazos. Un sistema de estas características proveería ingresos adicionales sin generar incentivos a que el trabajador permanezca desempleado: Al tener el trabajador que usar primero sus propios fondos y luego devolver el préstamo, se conservan los incentivos a buscar empleo y salir del desempleo.

4.3 Políticas para mejorar la oferta de trabajo

A. Mejorar la cantidad, la calidad de la educación formal

El análisis de la evolución en el mercado de trabajo presentado en la sección 2 ha puesto de manifiesto que los retornos a la educación han crecido durante los noventa. En el corto plazo, este desarrollo ha resultado en un lento crecimiento de los salarios de los trabajadores menos calificados y en un aumento en la desigualdad del ingreso. A largo

plazo, el crecimiento en los retornos puede estimular una expansión en la educación y mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, en la medida que no todos los individuos puedan acceder a niveles de educación superiores, mayores retornos se traducirán en mayores desigualdades salariales también en el futuro.

¿Cómo ha respondido la oferta de educación a estos retos?

Según datos recientes, la escolaridad promedio en el Perú asciende a 5.4 años, por encima de Costa Rica, México, Colombia, Brasil, El Salvador y Honduras y por debajo de Chile, Panamá, Ecuador y Venezuela (IPES 98, BID). Esta misma fuente revela que, Perú, cuenta con una proporción de la población con educación secundaria o estudios superiores mayor que muchos países de la región. Sin embargo, el relativo buen comportamiento de estas variables esconde un reciente deterioro en la educación. Así por ejemplo, el promedio de años de escolaridad entre los niños que tenían diez años en 1986 y en 1996 ha bajado de 3.50 en 1986 a 2.14 en 1996. Este descenso ha sido similar entre las niñas (de 3.22 a 2.02) (Duryea 1997b). El deterioro no ha sido tan significativo entre los muchachos y muchachas de 15, 18 o 25 años indicando que esta caída en la escolaridad ha ocurrido en los últimos años.

Cuando se comparan estos datos con los de otros países de la región la tendencia es todavía más preocupante. En 1986, el nivel de escolaridad promedio de los niños y niñas Peruanos de 10 años era similar o mayor que el de la mayoría de niños de su edad en otros países. En 1996 sin embargo, este promedio ha bajado por debajo de muchos países (Duryea, 1997b).

Los problemas en la educación no se reducen a la reciente caída en la escolaridad. En Perú, existe la percepción generalizada de que la calidad de la educación es baja, y que ésta no prepara para el desempeño en el mercado de trabajo. De hecho, las encuestas de opinión sitúan a la educación como el problema que genera más preocupación después del desempleo. Como hemos indicado, el relativo alto porcentaje de personas con estudios universitarios que no encuentra un empleo en el Perú relativo al resto de América Latina, refleja que incluso la educación superior no prepara a los estudiantes para el trabajo. El hecho de que las mujeres con educación superior participen menos que sus compatriotas con menos estudios y menos que en otros países de la región apunta al mismo problema.

Asimismo, existe evidencia de que en el Perú los retornos obtenidos por un año adicional de educación primaria en la ciudad son muy inferiores a los retornos obtenidos en las zonas rurales (IPES, 98). Este resultado puede ser debido a la falta de oportunidades laborales en las zonas rurales. Sin embargo, también puede ser un síntoma de deficiencias escolares en las áreas rurales.

La política educativa debe dirigirse tanto a remediar el reciente deterioro en el promedio educativo como a conferir una mayor calidad a la educación. Los temarios educativos deben ser estructurados en la dirección de aumentar los conocimientos generales de los trabajadores que sirvan de base para obtener otras capacidades más específicas en el puesto de trabajo. No se trata por lo tanto de preparar currículos muy específicos

destinados a profesiones concretas sino a generar egresados que son capaces de aprender rápidamente y a evolucionar en la medida que la situación del mercado de trabajo lo requiere.

B. Promover la capacitación profesional

La capacitación profesional complementa la educación formal en habilidades directamente relacionadas al ejercicio de una ocupación o actividad económica. Como la educación formal, la capacitación puede mejorar la capacidad de inserción laboral de los trabajadores, aumentar su productividad y resultar en mayores ingresos. Sin embargo, para que esto sea así, la capacitación debe preparar a los trabajadores en áreas y habilidades que tengan demanda en el mercado. En la práctica, mucha de la capacitación ocupacional que se ofrece en el Perú se realiza en escuelas de dudosa calidad cuyos temarios no están relacionados con las demandas del mercado de trabajo. Asimismo, dificultades en la financiación de la capacitación pueden acentuar las desigualdades laborales.

En el Perú, el mercado de calificación se caracteriza por:

- Atiende mayoritariamente a mujeres y trabajadores de mayor nivel educativo. En el Perú, la fracción de trabajadores que ha recibido algún tipo de educación específica para desempeñar un trabajo ha aumentado desde 1985. En 1994, el 28.04 % de los trabajadores asalariados y el 18.41% de los trabajadores empleados por cuenta-propia declaraba haber recibido alguna capacitación (Tabla 19). La capacitación ocupacional es mayor entre las mujeres que entre los hombres y entre los trabajadores de mayor nivel educativo (Tabla 20) Es último dato, confirma que la capacitación no sustituye sino que complementa a la educación formal, y que por lo tanto la capacitación no puede remediar deficiencias en la educación formal.

Tabla 19: % de trabajadores que ha recibido alguna capacitación en 1985 y 1994. Hombres

	1985		1994	
Capacitación				
% trabajadores dependientes	23%		28.04%	
% cuenta propia	17%		18.41%	
Donde se capacitaron?	1985		1994	
	Asalariados	Cuenta Propia	Asalariados	Cuenta Propia
Academias e IC	24.40%	29.50%	42.72%	41.00%
Capacitación post-secundaria	19.70%	13.20%	34.79%	33.81%
En el Trabajo	46.20%	40.80%	10.51%	7.44%
Otros	9.70%	16.50%	11.98%	17.75%

Fuente: Elaboración propia con base a EH-BID

- La capacitación se recibe en escuelas especializadas y no en el lugar de trabajo En 1994, un 42.72% de los trabajadores (hombres) asalariados que recibieron algún tipo de capacitación lo hicieron a través de academias o institutos de capacitación mientras que un 34.8% lo recibió en institutos de capacitación post-secundaria (Tabla 19). Sólo un 6.05% de las mujeres y un 10.51% de los hombres declara haber recibido algún tipo de capacitación en el lugar de trabajo. Una comparación entre 1985 y 1996 indica que el entrenamiento en el lugar de trabajo ha bajado mucho en los últimos diez años. Las causas de esta tendencia no han sido investigadas aunque es muy posible que estén asociada al aumento en la movilidad laboral experimentada durante los noventa: Al reducirse los horizontes de los trabajadores en las empresas, los retornos a adquirir capital específico son ahora menores que antes. Sin embargo, también es posible que en el nuevo contexto económico haya bajado la demanda por capital específico y haya aumentado la demanda de habilidades de carácter más general.
- La capacitación la financia el trabajador/estudiante. El costo del entrenamiento es sufragado en su mayor parte por el trabajador/estudiante. En algunos centros públicos una parte del costo de entrenamiento se financia a cargo de impuestos especiales al trabajo, mientras que en casi ninguna instancia el entrenamiento se financia por parte de las empresas. Esto pareciera indicar que la mayoría de habilidades adquiridas en estos cursos son de carácter general y como tal son costeadas por el trabajador³³.

³³ Becker (1964)

Tabla 20: Indicadores de Capacitación. 1994

Capacitación	Mujeres		Hombres	
% trabajadores dependientes	48.18%		28.04%	
% cuenta propia	21.00%		18.41%	
% PET	27.25%		22.64%	
Se estan capacitando ahora	Mujeres		Hombres	
Trabajadores dependientes	5.94%		2.78%	
Cuenta propia	2.39%		2.36%	
Desempleados	7.81%		1.35%	
Inactivos	4.39%		7.92%	
PET	3.83%		3.33%	
Donde se capacitan o capacitaron?	Mujeres		Hombres	
	Asalariados	Cuenta Propia	Asalariados	Cuenta Propia
Academias e IC	54.27%	70.81%	42.72%	41.00%
Capacitación post-secundaria	33.40%	15.86%	34.79%	33.81%
En el Trabajo	6.05%	1.62%	10.51%	7.44%
Otros	6.28%	11.71%	11.98%	17.75%
Capacitacion por nivel educativo	Mujeres		Hombres	
		Total PET	Empleados	Total PET
Primaria	8.40%	7.48%	7.08%	7.66%
Secundaria	45.11%	37.06%	25.74%	23.70%
Superior	47.78%	43.14%	40.33%	38.43%
Se estan capacitando ahora	Mujeres		Hombres	
	Empleadas	Total PET	Empleados	Total PET
Primaria	0.67%	0.67%	0.58%	0.60%
Secundaria	6.17%	5.55%	2.65%	3.74%
Superior	5.55%	4.73%	5.16%	5.57%

Fuente: Elaboración propia en base a EH-BID

- La calidad de los centros es muy heterogénea. Existe una gran variedad de centros de capacitación. El 39% de los centros de capacitación están gestionados por las administraciones públicas, un 57.5% son de gestión privada y el resto corresponde a centros gestionados por instituciones benéficas o sin ánimo de lucro³⁴. En el Perú, existen muy pocas evaluaciones que permitan determinar cuales son los retornos a la capacitación en las instituciones mencionadas, sin embargo, la evidencia circunstancial indica que en el mercado coexisten centros de reconocido prestigio con centros de muy bajo nivel cuyos cursos carecen de vínculo con las demandas del mercado de trabajo.
- Algunos programas parecen tener buenos resultados. Un informe reciente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social ofrece una evaluación del programa piloto *Pro-Joven*. Este programa se dirige a una población objetivo de jóvenes que residen en áreas marginales y que tienen problemas de inserción laboral. El programa además presenta la novedad de que la capacitación se ofrece en centros privados o públicos acreditados por el Ministerio de Trabajo, en asociación con empresas que ofrecen prácticas laborales como parte integral de la capacitación. Según los datos recogidos en este informe, los jóvenes que han pasado por este programa, han mejorado sus perspectivas de inserción laboral y han mejorado sus ingresos sustancialmente, en relación con el grupo de control. Esta experiencia sugiere que la capacitación puede ser costo-efectiva si se realiza en centros de calidad reconocida y se complementa con prácticas en el trabajo.

De la caracterización anterior se desprende que una fracción importante de la fuerza de trabajo ha recibido algún tipo de capacitación, y que ésta es de carácter general, se imparte en academias o escuelas especializadas y la financia el trabajador. También se desprende que el sistema puede tener deficiencias importantes que resultan en un nivel sub-óptimo de inversión en capacitación. En primer lugar, es muy probable que muchos trabajadores no puedan costearse cursos de capacitación. Esta falta de accesibilidad, que se deriva de la falta de medios para financiar educación, refuerza las desigualdades laborales puesto que sólo aquellos con altos ingresos familiares o personales pueden capacitarse. En segundo lugar, La información acerca de la calidad de los centros de capacitación y los cursos que éstos imparten es muy imperfecta. En la medida que el mercado descuenta la capacitación obtenida por los trabajadores por desconocer la calidad de la misma, se reducen los incentivos a capacitarse por parte de los trabajadores.

Existen varias alternativas para subsanar el problema de la financiación de la capacitación. En primer lugar, el gobierno podría avalar a los individuos a la hora de obtener prestamos para financiar capacitación. Alternativamente, el gobierno podría otorgar ayudas a los individuos o a las escuelas a fines de que individuos de bajos ingresos pudieran beneficiarse de estos cursos. Sin embargo, para una mejor focalización de estas ayudas es importante constatar que algunos individuos pueden obtener mayores retornos de la

³⁴ Según datos del Ministerio de Trabajo.

capacitación que otros. Este es el caso de personas que ya poseen un cierto nivel de educación formal y están por debajo de los 50 años.

En cuanto al problema de la falta de información acerca de la calidad de los cursos y de las instituciones capacitadoras, éste podría ser subsanado con un programa de acreditación ya sea a los estudiantes egresados o a las mismas instituciones. En el caso de que se decidiera acreditar a los egresados, el sistema podría estar basado en un examen que se realizaría al final de los cursos y en el cual se evaluaría si el estudiante posee las habilidades asociadas a la especialidad u oficio para el cual se prepara. Alternativamente, si se decidiera acreditar a las escuelas, el sistema podría basarse en una evaluación de la capacidad de inserción, de los ingresos y de la estabilidad en el empleo que alcanzan los egresados de esa escuela, en relación con los individuos que no tuvieron capacitación y los egresados de otras escuelas. Ambos sistemas tienen ventajas e inconvenientes. Por ejemplo, la acreditación del alumno, permite a éste transportar su capital humano sin mediar ninguna información sobre la escuela. Sin embargo, requiere un complejo sistema de exámenes para evaluar los conocimientos específicos que se requieren en cada especialidad u ocupación y que tiene que ser revisado a menudo para captar las siempre cambiantes necesidades del mercado de trabajo. Además bajo este sistema, las escuelas pueden preparar a los estudiantes exclusivamente para pasar una evaluación, dando menos prioridad a aquellos conocimientos que cuestan más de reflejar en un examen. Por el contrario, un sistema basado en la acreditación de las escuelas con base a los logros de sus estudiantes en el mercado de trabajo requiere exámenes menos detallados y es más flexible porque incorpora directamente cambios en el mercado en la evaluación. Ahora bien, este sistema requiere un sistema de evaluación del desempeño de los egresados que puede ser difícil de implementar. Ambos sistemas, sin embargo, mejoran la transparencia en el mercado y generan los incentivos adecuados para que los trabajadores se capaciten y las entidades capacitadoras mejoren la calidad y la relevancia de los cursos que imparten.

V- Conclusión

Nuestro análisis revela que el mercado de trabajo peruano ha sufrido una gran transformación durante la década de los noventa. En particular, encontramos que el mercado de trabajo peruano es hoy capaz de emplear a un mayor porcentaje de la población en edad de trabajar, emplea trabajadores desempleados con mayor rapidez y genera menores diferencias salariales entre individuos de similares características. Por todo ello es posible concluir que este mercado funciona hoy con mucha más eficiencia que antaño. Sin embargo, también encontramos motivos de preocupación: En primer lugar, las desigualdades salariales entre trabajadores con más y menos educación han crecido en los últimos años, generando una tendencia hacia una mayor dispersión del ingreso, al menos en el corto plazo. En segundo lugar, el empleo se ha vuelto más inestable generando una mayor demanda de mecanismos de protección ante el riesgo de desempleo que, en su forma corriente, son insuficientes para garantizar una correcta diversificación de este riesgo. En tercer lugar, encontramos que los adultos jóvenes y las mujeres han sido los principales beneficiarios de la transformación del mercado de trabajo mientras que los

trabajadores de más edad –especialmente los varones—han resultado perjudicados durante este proceso. Este estudio propone un conjunto de políticas para favorecer un entorno económico conducente a la generación de empleo, reducir el riesgo asociado al desempleo, y reducir la tendencia hacia una mayor desigualdad generada por los mayores retornos a la educación. Finalmente, aunque este estudio encuentra que las disparidades salariales entre individuos que viven en diferentes áreas del país o pertenecen a diferentes etnias siguen siendo importantes, la realización de propuestas específicas para solventar este tema se deja abierta para el futuro. Esta decisión fue tomada con base a la creencia que la complejidad y relevancia del tema amerita un estudio más detallado del origen de estas disparidades.

Referencias

BID, “Cuatro experiencias de Reconversión Laboral en América Latina”

BID (1996). Informe de Progreso Económico y Social.

BID (1998). Informe de Progreso Económico y Social.

Becker, G. (1964) *Human Capital*. Chicago. The University of Chicago Press

Duryea, S. (1988b). “Beyond Barro-Lee Schooling Measures: Decomposing the variance of the Stock of Schooling. Implications for Future Inequality and Schooling Policy” Mimeo Inter-American Development Bank.

Duryea, S. y Szekely, M. (1998) “Labor Markets in Latin America: A supply-Side Story”. OCE Working Paper No. 374, Inter-American Development Bank

Fernandez –Arias, E. y Montiel, P (1997). Reform and Growth in Latin America: All Pain no Gain? OCE Working Paper No 351, Inter-American Development Bank

Fretwell, D. y Goldberg, S. “Developing Effective Employment Services”. World Bank Discussion Papers. 208.

Gonzalez, J.A (1988). “Labor Market Flexibility in 13 Latin American Countries and the United States: Stylized Facts about Structural Relationships between Output and Employment, Unemployment and Wages”. Mimeo World Bank

Hopenhayn, H. y Rogerson (1993) “Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Framework”, *Journal of Political Economy*, Vol 101, 915-938.

Juhn, C., Murphy, K. and Pierce, B (1993) “Wage Inequality and the rise of the returns to Skill” *Journal of Political Economy*, Vol. 101, 3, pp 410-442.

Lora E. y Barrera, F. (1997). "A decade of Structural Reforms in Latin America: Growth, productivity and Investment are not what they used to be" OCE Working Paper No 350 Inter-American Development Bank, Washington DC.

Lora, E. y Olivera, M (1998). "Macro Policy and Employment Problems in Latin America". Paper prepared for the seminar Employment in Latin America: What is the Problem and how to address it?. Working Paper No 372 Inter-American Development Bank, Washington DC.

Marquéz, G. y Pag  s, C. (1998b). "Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean" . OCE Working Paper No 366 Inter-American Development Bank, Washington DC.

Marquéz, G. y Pag  s, C. (1998b). "Ties that bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America". Working Paper No 373 Inter-American Development Bank, Washington DC.

Pag  s, C. y Montenegro, C (1998). "Job Security, Tenure and Employment Dynamics: Theory and Evidence from Chile". Mimeo Oficina del Economista Jefe, BID.

Panorama Laboral, Organización Internacional del Trabajo. 1995, 1996 y 1997

Saavedra, J (1998a). "Empleo, Productividad e Ingresos: Peru (1990-1996)". Documento de Trabajo 67. Organización Internacional del Trabajo

Saavedra, J. y Torero, M. (1998a) "Labor Demand of Formal Firms in Peru". Mimeo Grade

Saavedra, J y Torero, M. (1998b) "Job Duration and Mobility in Peru". Mimeo Grade
Saavedra, J. y Diaz, J.J. (1998). "Change in Labor Earnings Dispersion in Peru: The roles of skills and Institutions". Mimeo Grade

Saavedra, J. (1998b) "  Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales". Documento de Trabajo, No. 25. Grade.

Shultz, P.(1998). "Labor Market Reforms: Issues, Evidence and Prospects". Paper prepared for the conference: Economic Policy Reform: What we know and what we need to know". Stanford University

The World Bank (October, 1988). "Peru: Poverty Comparisons". Country Department 6. Latin America and the Caribbean Region

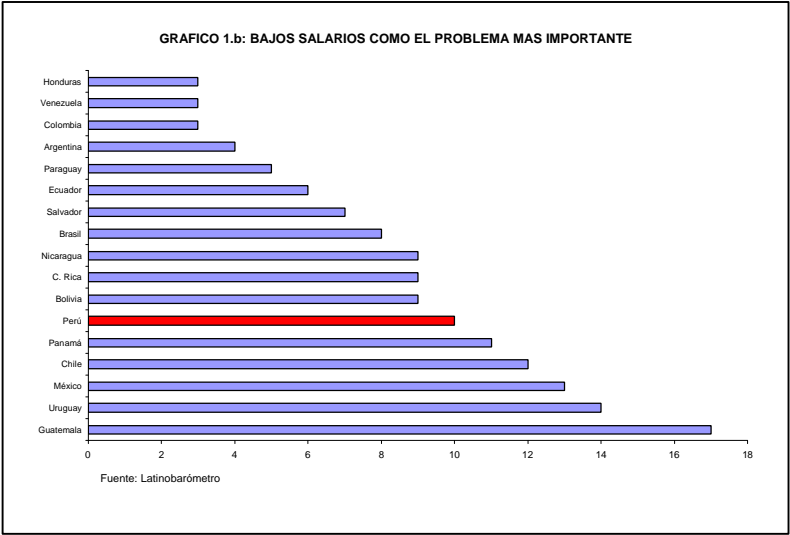
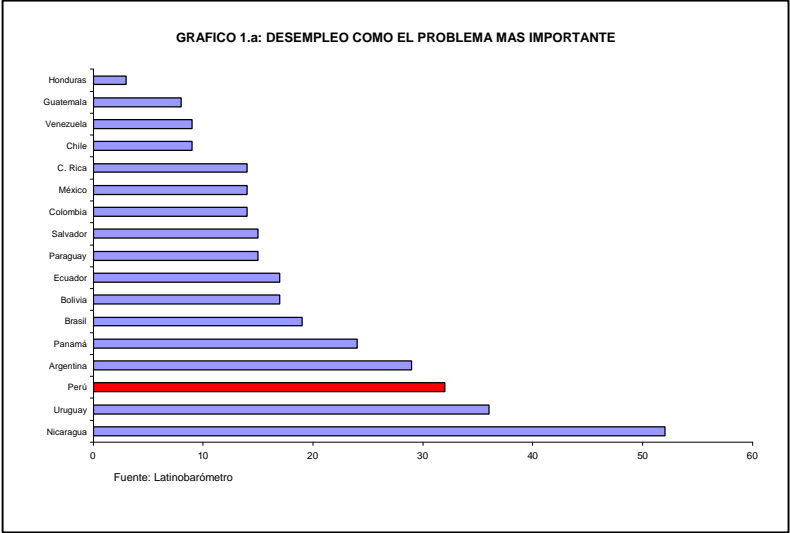
ANEXO

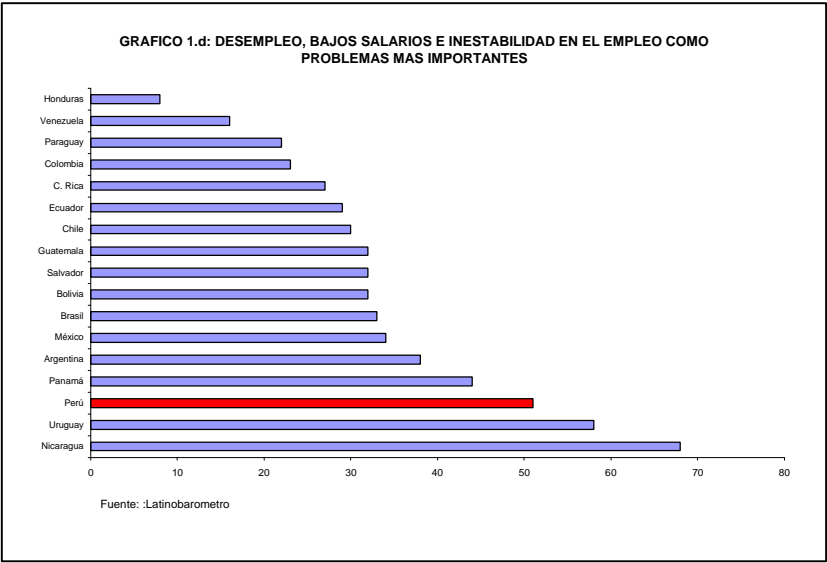
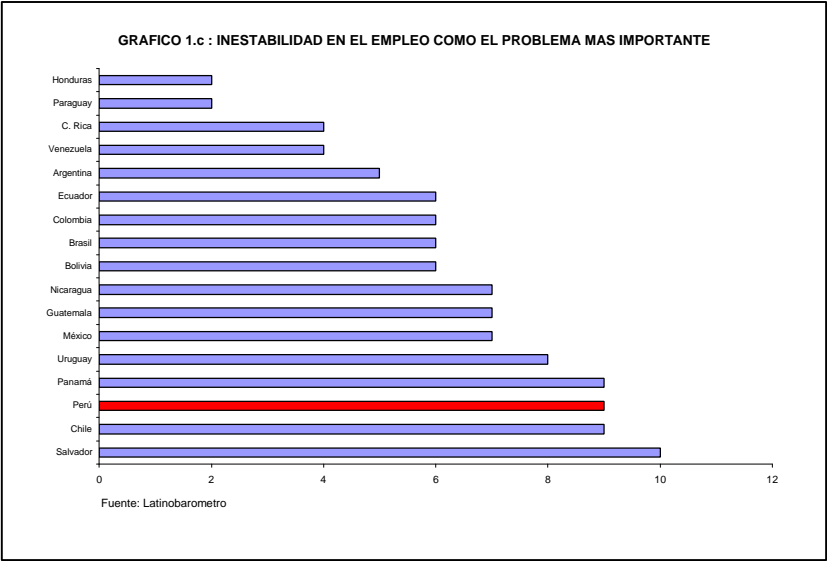
Tabla 1.A: Tasa de Desempleo por grupos de edad. Lima Metropolitana

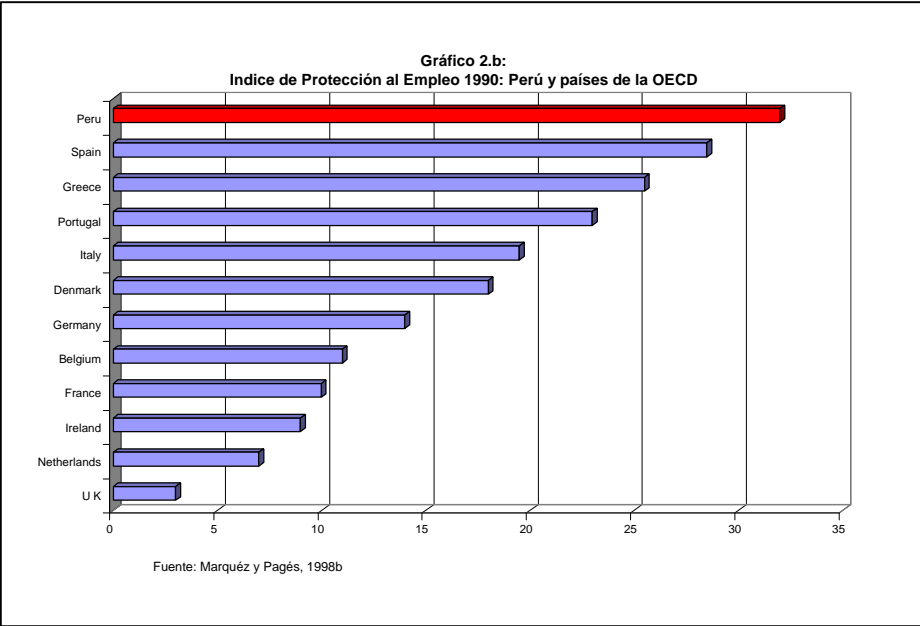
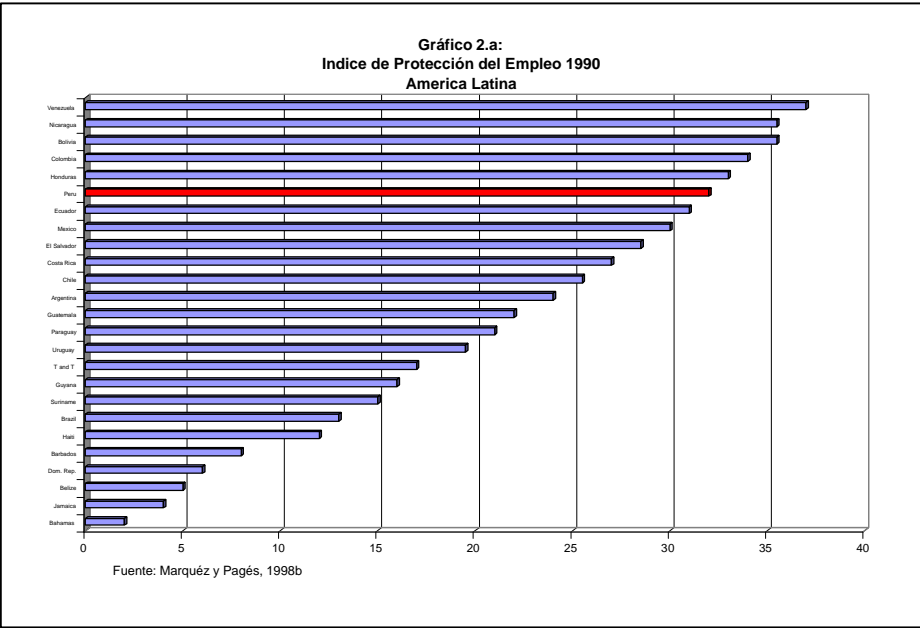
	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Mujeres</i>											
14-18	11.1	7.7	15.7	16.9	17.5	17.2	19.4	12.1	14.9	17.7	20.1
19-34	10.5	8.6	14.4	14.8	9.5	15.6	15	14.4	10.3	10.8	12
35-49	4.6	3.9	5.8	7.4	3.6	8.4	7.9	8.4	6.1	4.7	9.4
50+	3.6	2.8	3.2	3.9	0.8	9.1	5.5	10.2	4.9	4.2	7.2
Total	8.3	6.5	10.9	11.5	7.4	12.7	12.4	12	8.7	8.4	11.2
<i>Hombres</i>											
14-18	8.4	9.8	10.9	10	14.3	14.1	21	11.8	11.4	13.8	18.7
19-34	4.6	5	8.8	9.2	6	9.3	8.3	8	6.4	7.3	7.9
35-49	1.1	2.1	2	3.6	1.7	4.3	5	5	2.1	2.8	3.5
50+	2.6	1.8	4.2	3	4.3	6.8	10.7	7	9.7	6.9	7
Total	3.4	3.8	6.1	6.6	4.8	7.5	8.4	7.1	6	6.2	7.2
<i>Total</i>	5.5	4.9	8	8.6	5.8	9.5	10	9	7.1	7.1	9

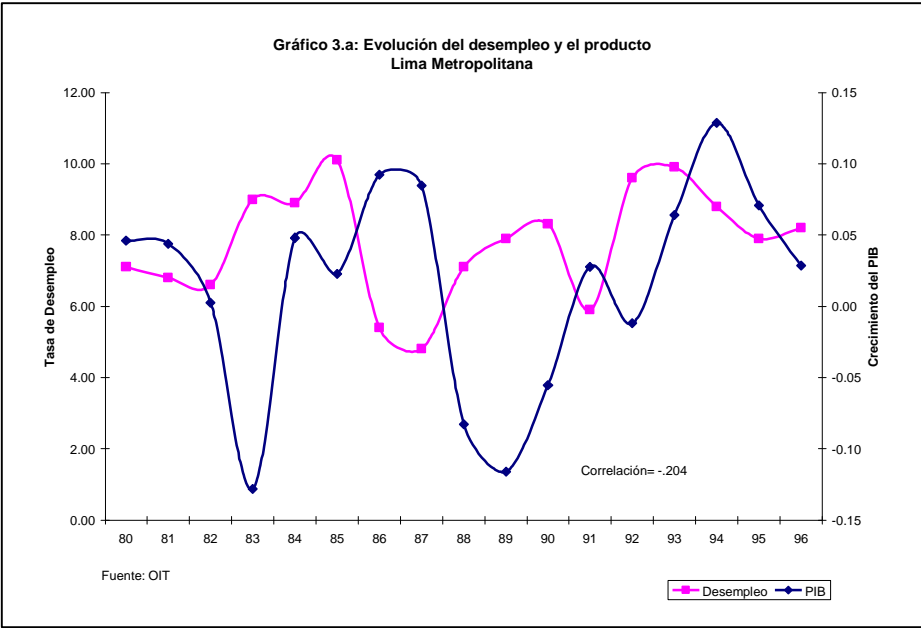
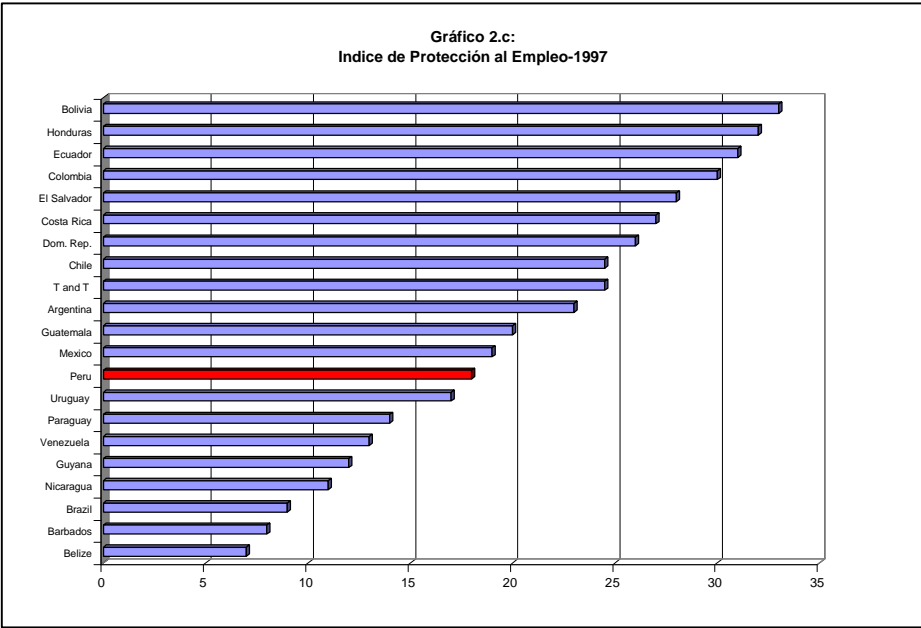
Fuente: Saavedra (1998b) en base a encuestas de Hogares

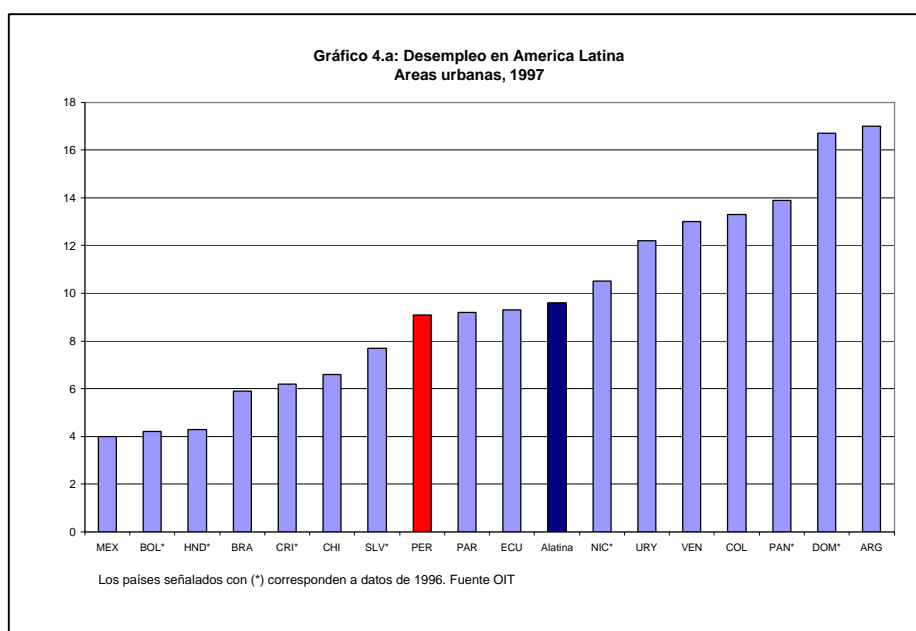
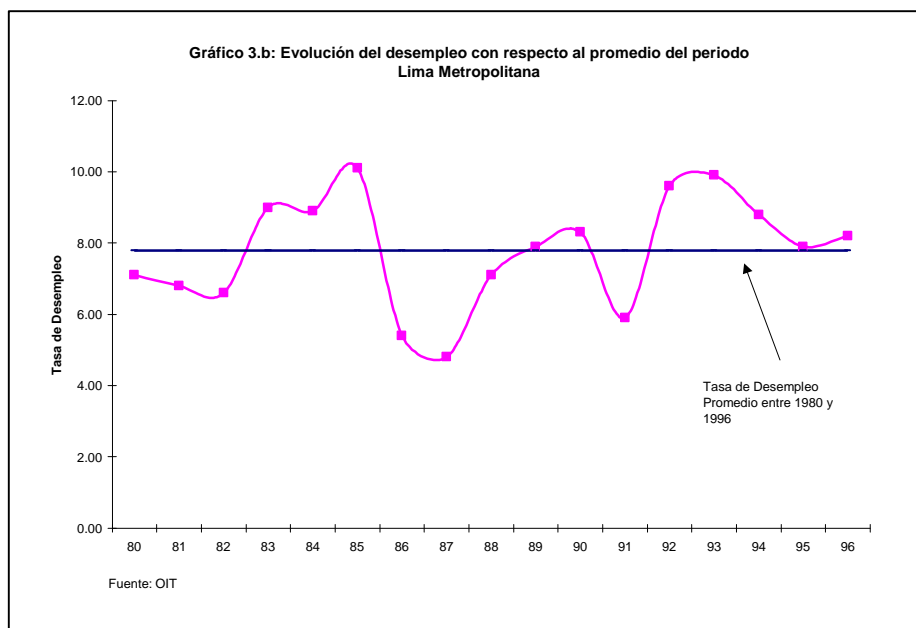
Graficos











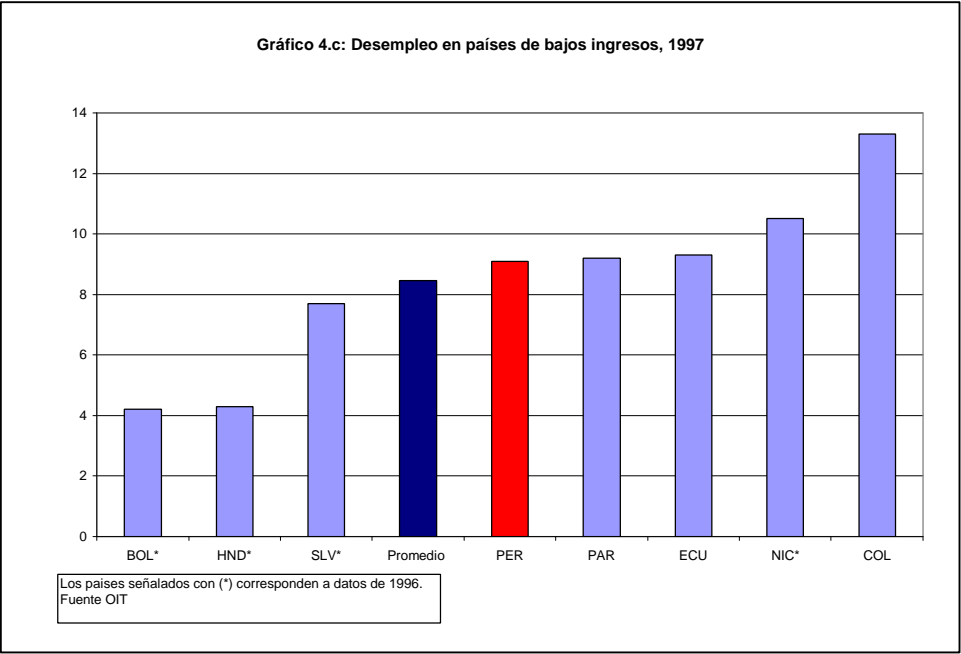
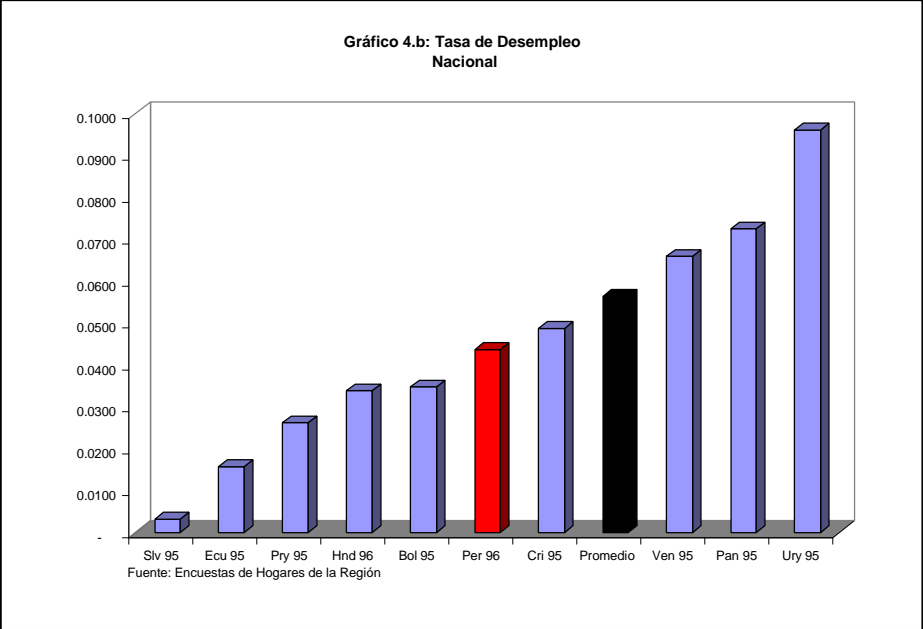
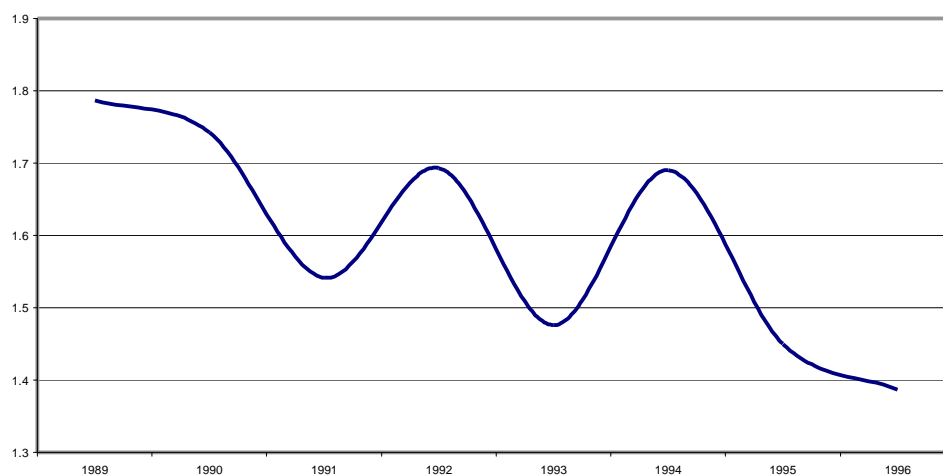
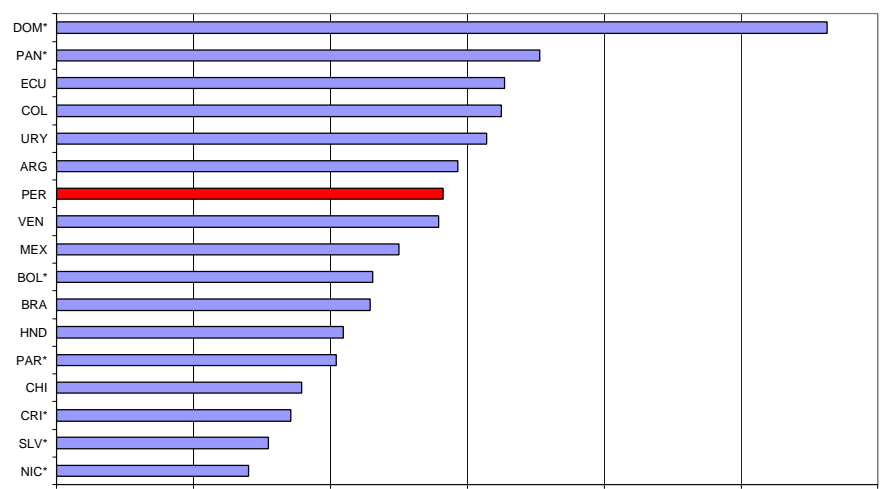


Gráfico 5.a
Tasa de Desempleo: Mujeres/Hombres
Áreas Urbanas



Fuente: OIT, Panorama Laboral, 1997

Gráfico 5b: Desempleo Mujeres/Hombres
Áreas urbanas, 1997



Datos con (*) corresponden a 1996
Fuente: OIT, Panorama Laboral 97

Gráfico 6.a
Desempleo por Edad Relativo al Promedio: MUJERES
Lima Metropolitana

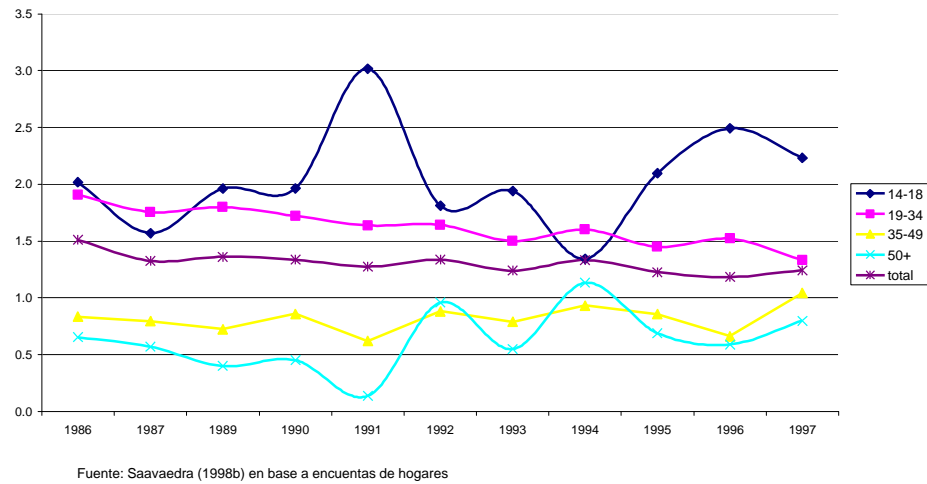


Gráfico 6.b
Desempleo por Edad Relativo al Promedio: HOMBRES
Lima Metropolitana

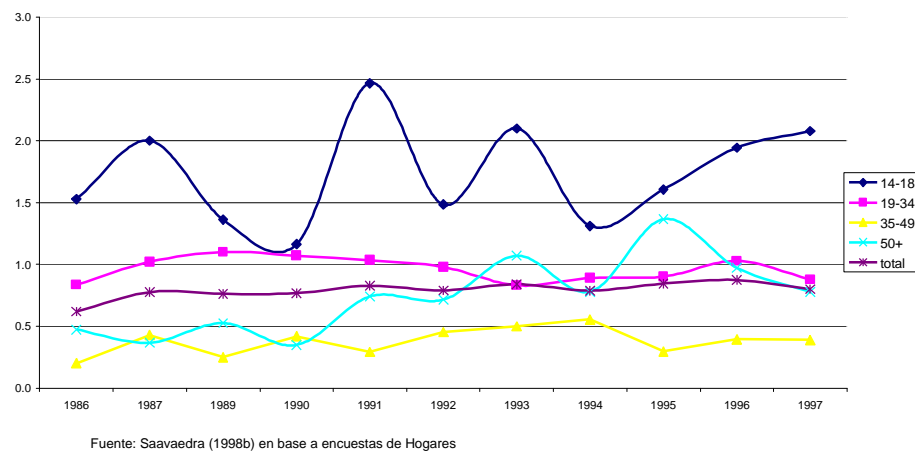
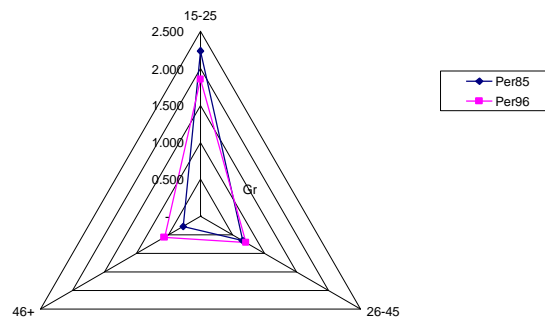
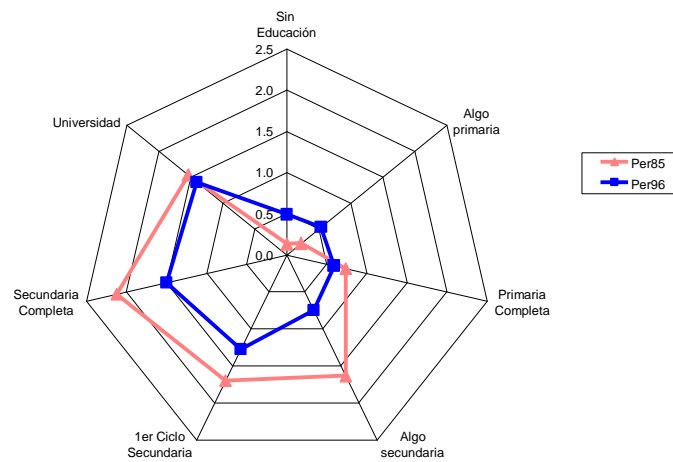


Gráfico 6.c: Desempleo por grupos de edad relativo al total
Datos Nacionales



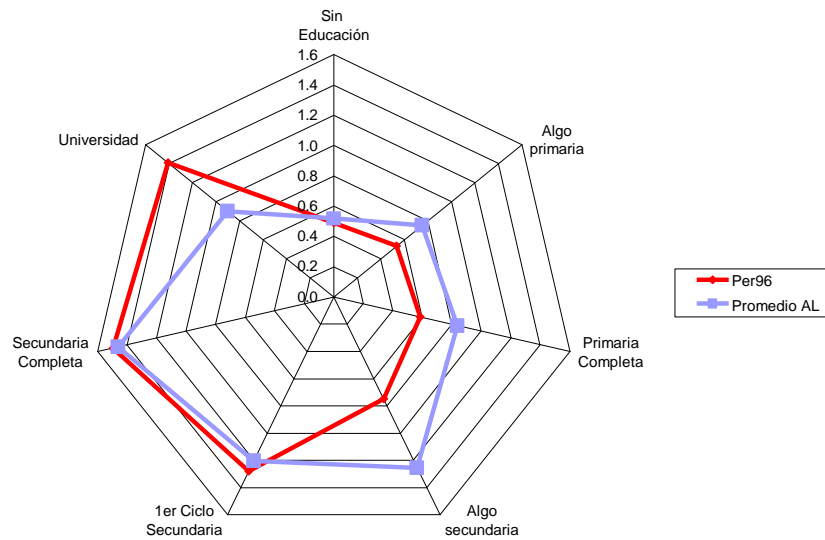
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas de Hogares

Gráfico 7.a:
Desempleo por nivel educativo en relación al Promedio
Cifras Nacionales



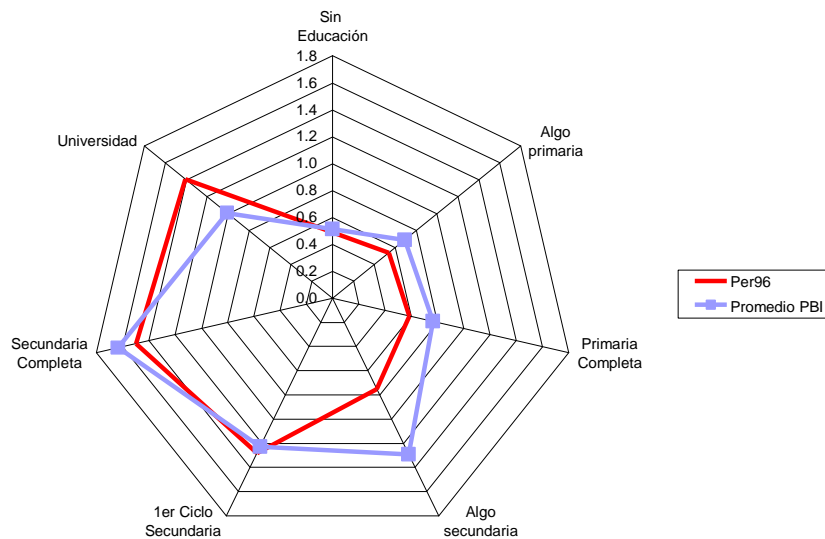
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de Hogares

Gráfico 7.b:
Desempleo por nivel Educativo en relación promedio
Peru y America Latina



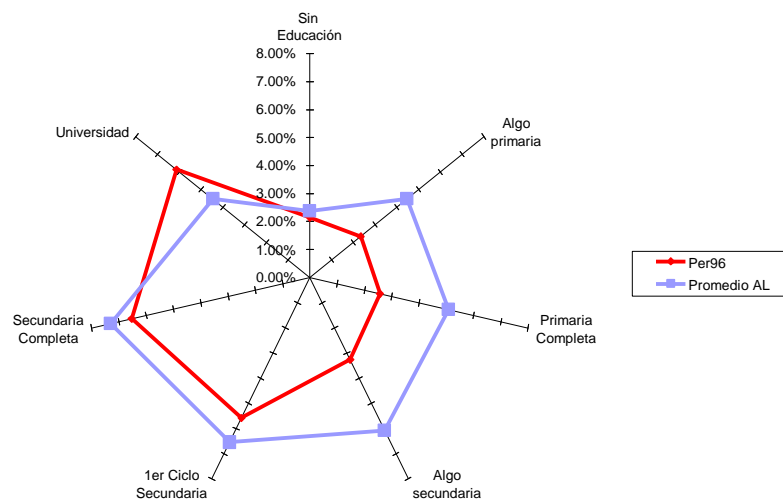
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas de Hogares

Gráfico 7.c:
Desempleo por nivel educativo en relación al promedio
Perú y promedio países bajos ingresos



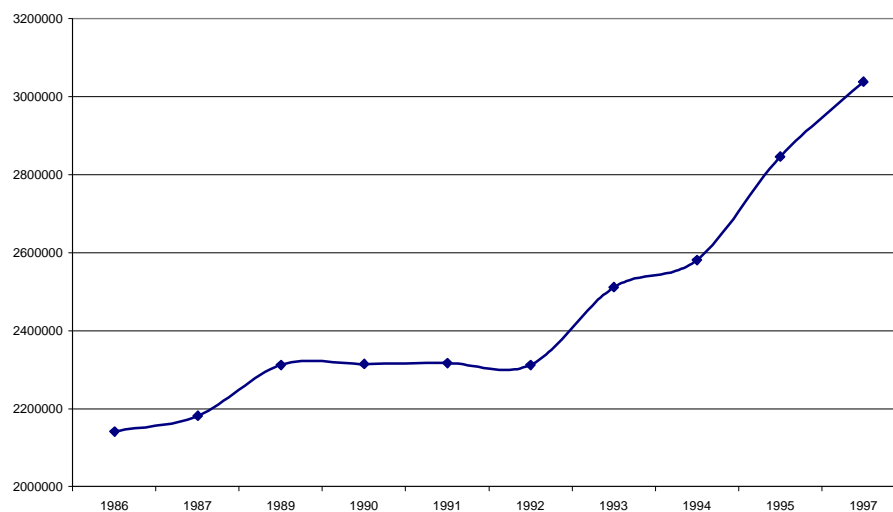
Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas de Hogares de la región. Los países de bajos ingresos considerados son: Honduras, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y El Salvador.

Grafico 7.d:
Desempleo por nivel educativo, cifras absolutas
Peru y America Latina

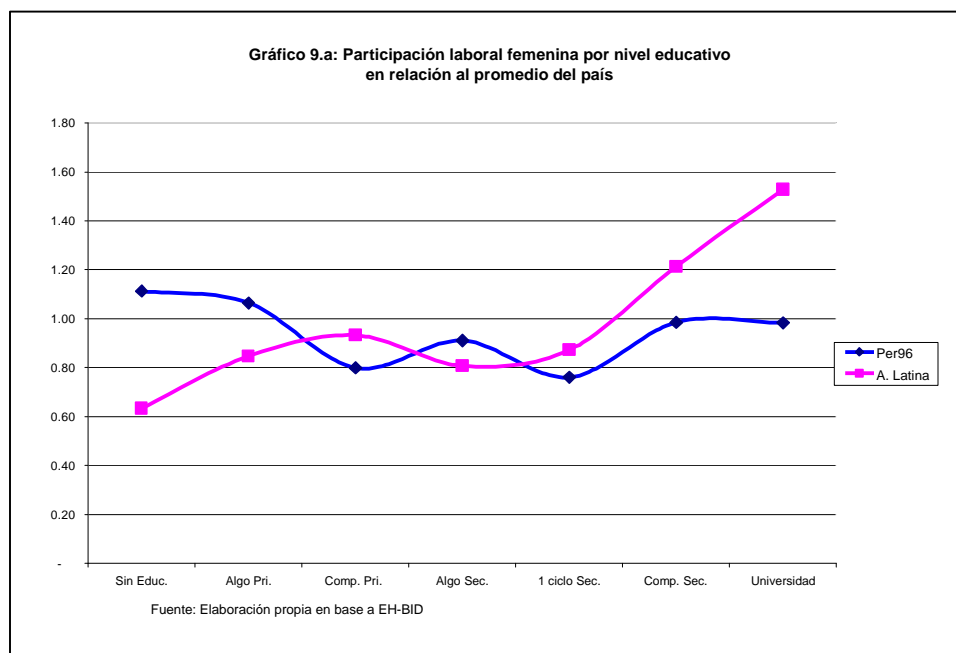
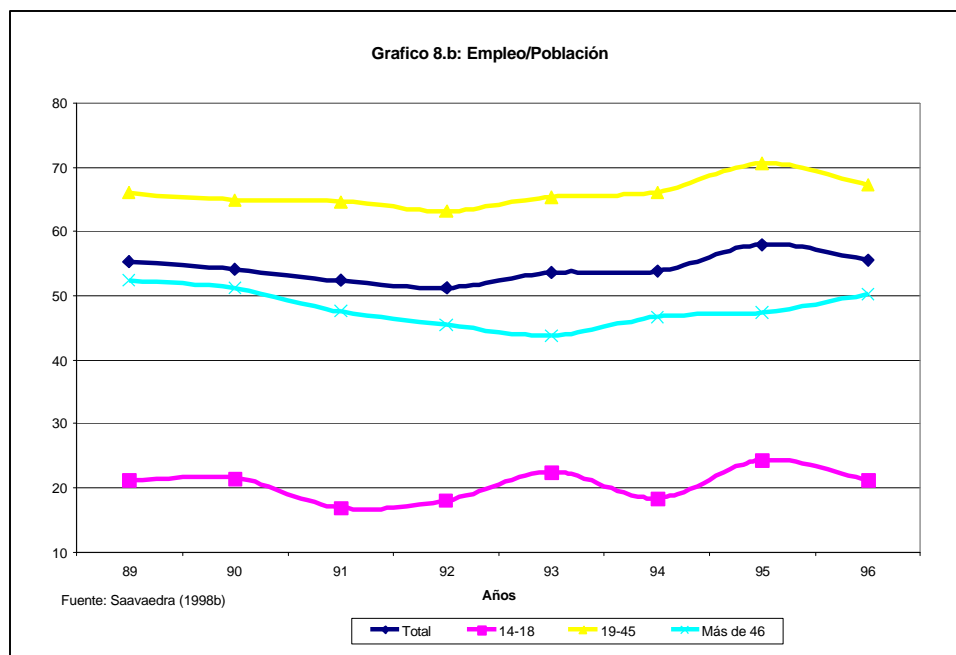


Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas de Hogares de la región.

Gráfico 8: Empleo en Lima Metropolitana



Fuente: Saavaedra (1998)



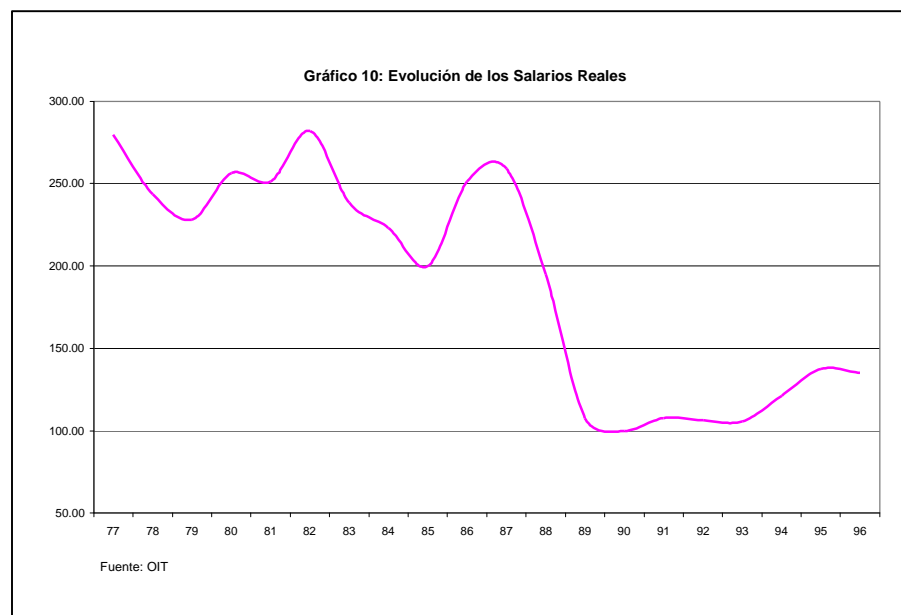
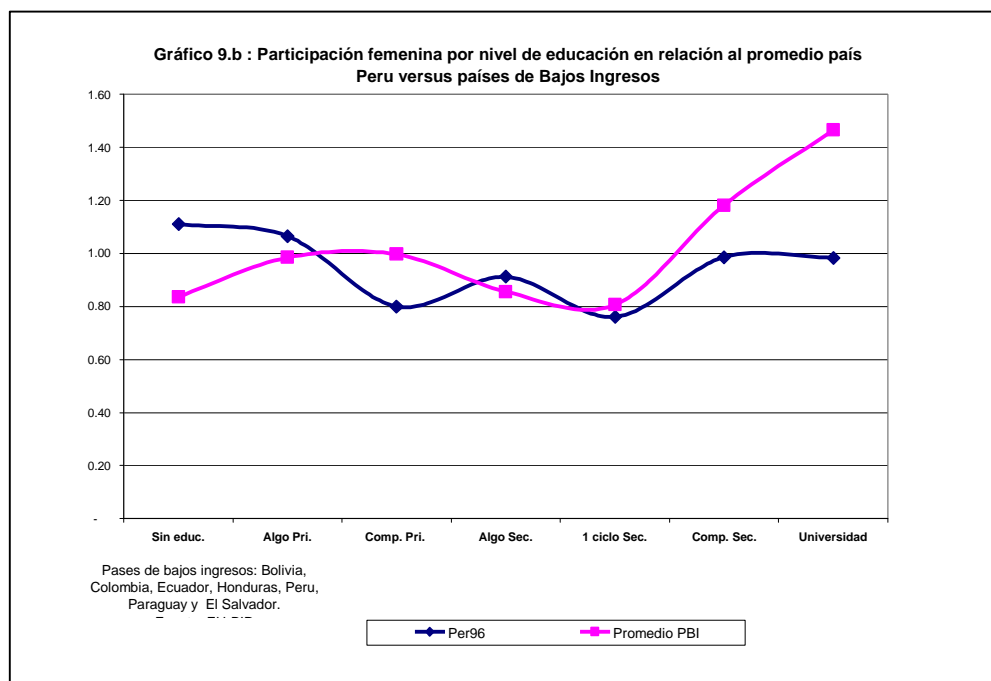


Grafico 11

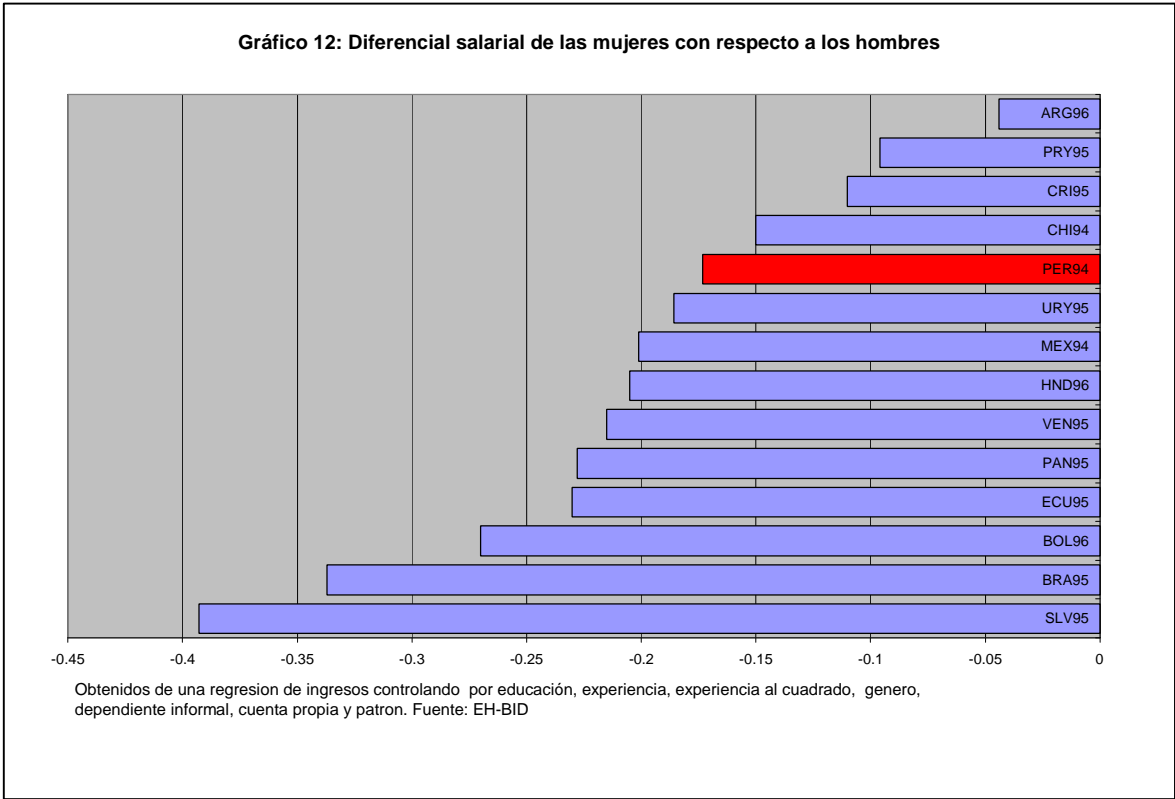
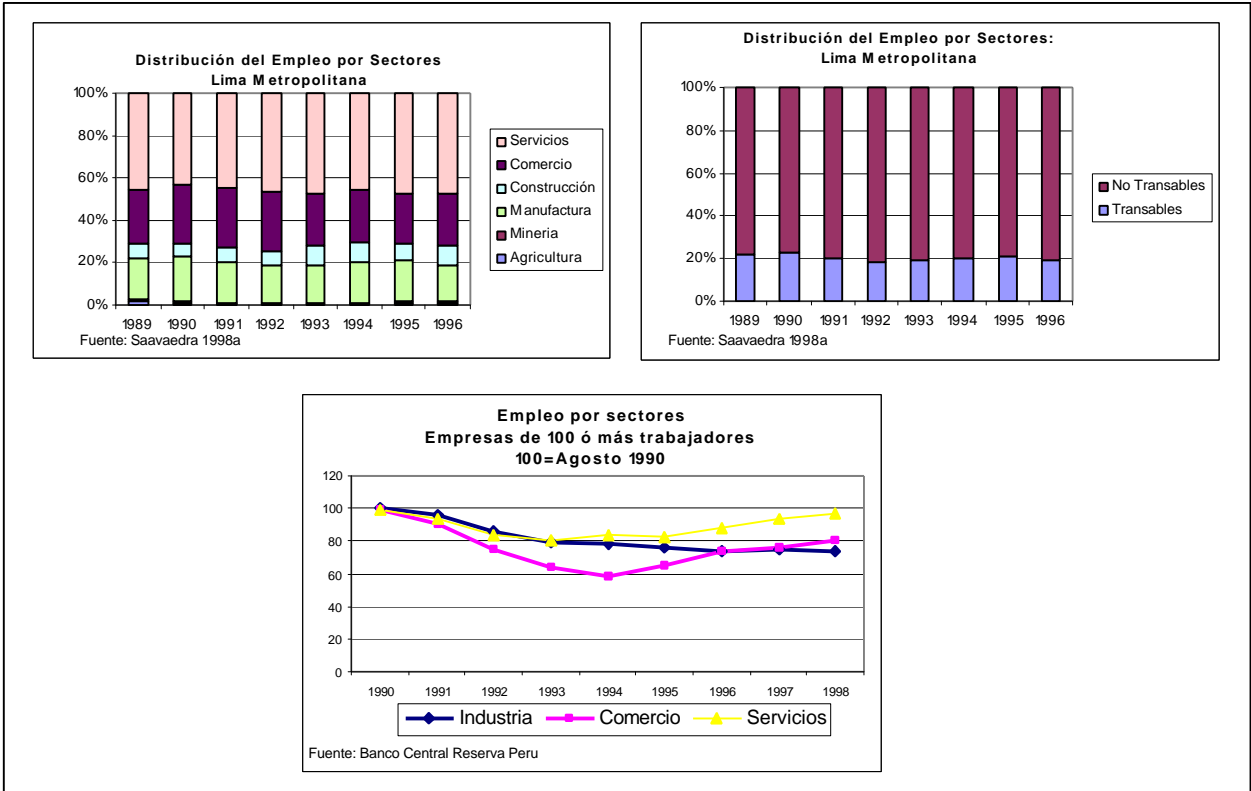


Gráfico 13: Duración media de los empleos en curso

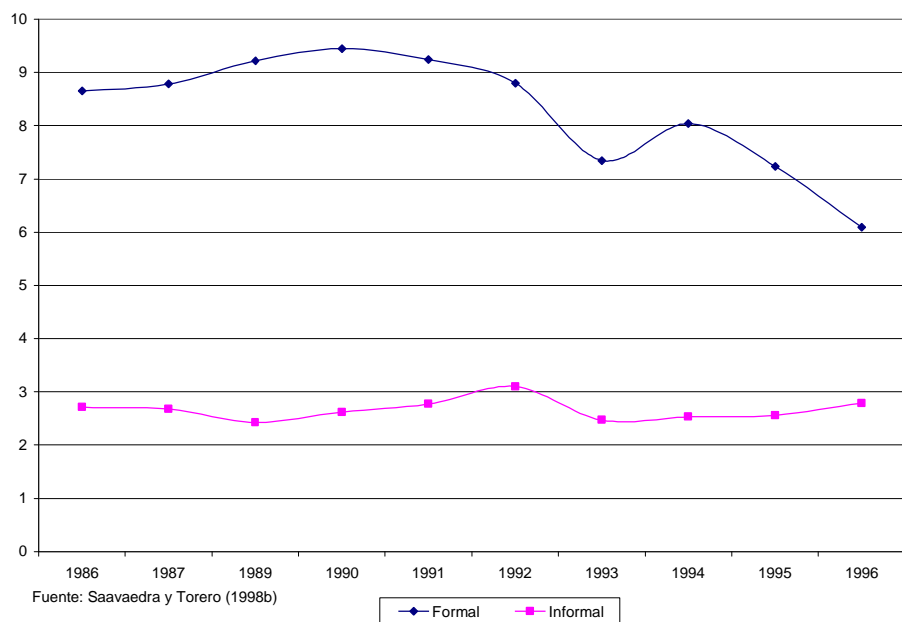


Gráfico 14.a:
% de desempleados con 1 mes o con más de 6 meses de desempleo

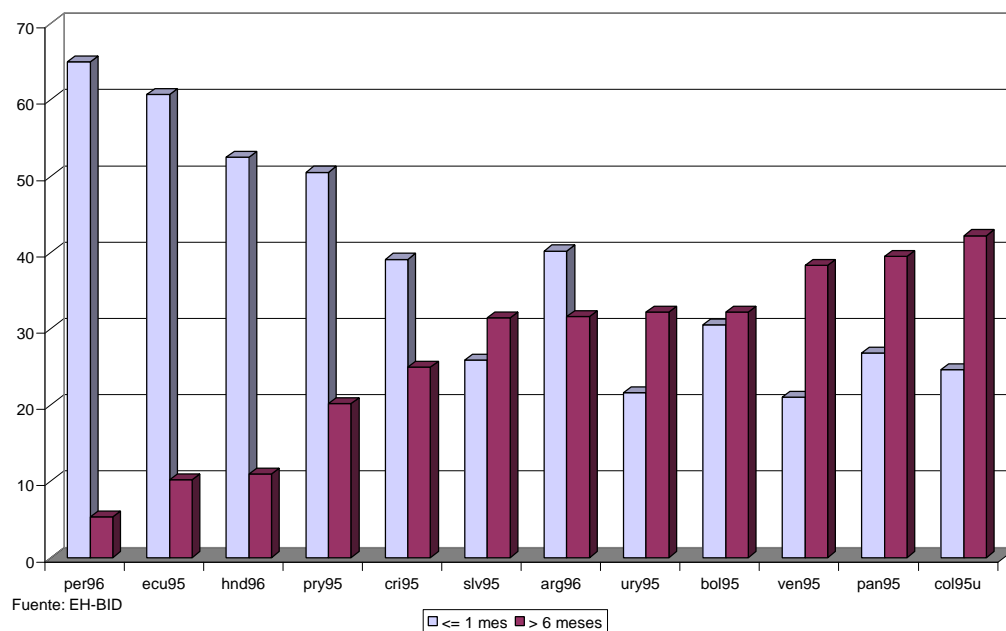
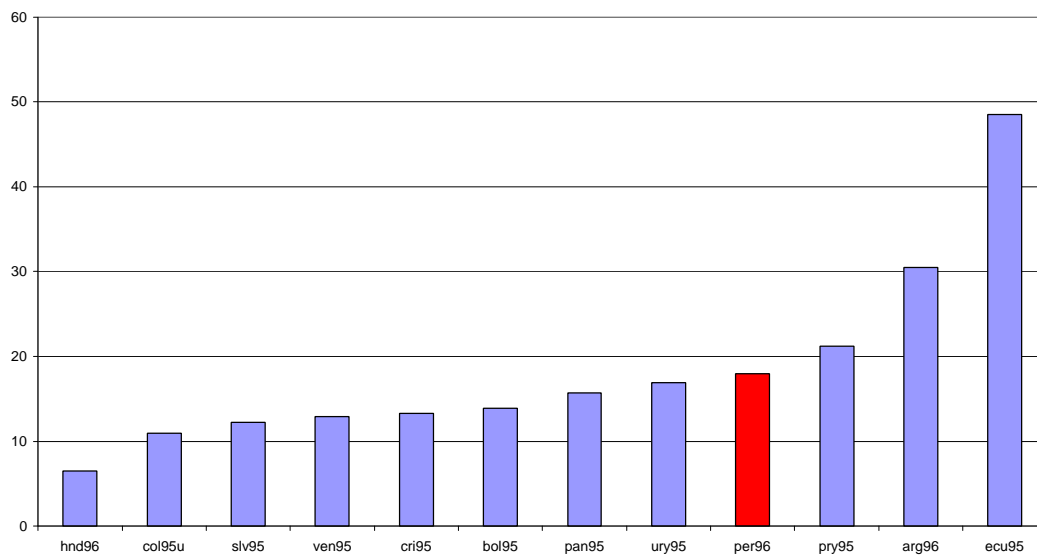


Grafico 14.b: % de trabajadores de 46 años o más entre las personas que llevan más de un año desempleadas



Fuente: EH-BID